

Operações de Garantia da Lei e da Ordem: Estudo de Caso Comparado sobre o Uso das Forças Armadas no Estado do Espírito Santo e no Brasil

Elói Martins Senhoras*
 André Andriw Santos da Silva*
 Francisco César Bezerra Visgueira*

Resumo

A emergência de novas ameaças no sistema internacional tem gerado um crescente número de conflitos nacionais e intermésticos em que recorrentemente as Forças Armadas têm sido mobilizadas no âmbito da segurança interna e não mais apenas situações de Defesa Nacional, sendo gradualmente mais uma realidade internacional que se reflete característica também no Brasil. Com base nessa discussão, o objetivo deste trabalho é desenvolver um mapeamento temático e espacial sobre o uso do dispositivo constitucional da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) no Brasil por meio de um procedimento metodológico exploratório, materializado por meio de um método misto histórico-legal-dedutivo de revisão bibliográfica e documental, e, de estudo de caso sobre a sua aplicação no Estado do Espírito Santo. Conclui-se com base nos resultados apresentados que o uso do dispositivo da Garantia da Lei e da Ordem em diferentes tipos de operações adquiriu crescente relevância em função de seu uso político sistemático em diferentes estados brasileiros a partir de 2010, uma vez que uma série de grandes eventos ocorreu sincronicamente a uma explosão de criminalidade e sucateamento do aparelho de Segurança Pública razão pela qual seu uso por meio de uma GLO de manutenção da ordem ocorreu no estado do Espírito Santo seu uso a partir de 2017.

Palavras-chave: Brasil; Espírito Santo; Forças Armadas; Garantia da Lei e da Ordem.

Operations oriented of the Warranty of Law and Order: A comparative case study on the use of Armed Forces in the State of Espírito Santo and Brazil

Abstract

The emergence of new threats in the international system has generated an increasing number of national and intermestic conflicts in which the Armed Forces have been mobilized in the field of National Security and no longer simply in National Defense situations due to the international reality trends that gradually reflected also in Brazil. Based on this discussion, the main goal of this article is to develop a thematic and spatial mapping on the use of the constitutional maneuver of Warranty of Law and Order (GLO) in Brazil through an exploratory methodological procedure materialized through a historical-legal-deductive mixed method of document and bibliographical review and a case study in the State of Espírito Santo. It is concluded from the results presented in the article that the use of the Warranty of Law and Order in diverse types of operations have acquired an cumulative importance due to its systematic political use in different Brazilian states since 2010 in a context characterized by a series of large events that occurred synchronously in relation to an explosion of crime and an erosion of the Public Security apparatus reason. All these reasons contributed for the use of a GLO in the state of Espírito Santo since 2017 mainly oriented on the maintenance of order.

Keywords: Armed Forces; Brazil; Espírito Santo; Warranty of Law and Order.

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR) em cursos de graduação e pós-graduação *stricto e lato sensu*. Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

* Discentes do curso de bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Os autores agradecem à colaboração de João Pedro Moraes Campos, Theresa Silva Melville, e, Patrícia Rodrigues Figueira, os quais estiveram envolvidos nesta pesquisa desenvolvida no Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais (NAPRI) da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Introdução

As Forças Armadas têm sido tradicionalmente utilizadas como um aparato da Defesa Nacional frente às ameaças que potencializam conflitos e uma percepção de insegurança internacional por parte dos Estados Nacionais, não obstante o seu emprego tenha crescentemente sido reorientado para conflitos domésticos e intermésticos em função da crescente porosidade dos Estados Nacionais, cada vez mais suscetíveis a um perfil de novas ameaças.

A justificativa para o desenvolvimento do presente artigo reside, tanto, na crescente utilização das Forças Armadas no mundo em conflitos internos, inclusive no Brasil que a partir da década de 2010 passou a fazer uso da instituição no contexto doméstico em diferentes estados por meio do dispositivo constitucional de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), quanto na ausência de estudos de um tema tão relevante no país, razão pela qual este trabalho vem preencher uma lacuna e contribuir com o debate.

O presente artigo é caracterizado como um estudo exploratório, descritivo e de natureza metodológica qualitativa que foi estruturado em três seções por meio de um método histórico-legal-dedutivo, fundamentado em uma revisão bibliográfica e documental sobre a temática da Garantia da Lei e da Ordem no Brasil e em um estudo de caso sobre sua aplicação no estado do Espírito Santo a partir de 2017.

Na primeira parte, “Forças Armadas e seu uso frente às ameaças”, o artigo aborda a mudança das atemorizações tradicionais, fundamentada em conflitos interestatais em que há uso externo das Forças Armadas na Defesa Nacional, para um paradigma de novas ameaças, caracterizado pela emergência transescalar de novos temas e atores, gerando conflitos externos, internos e intermésticos que abrem a pauta de crescente securitização e uso das Forças Armadas em território nacional.

Na segunda seção, intitulada “Instrumentos constitucionais de uso das Forças Armadas no contexto doméstico”, são discutidos os instrumentos constitucionais de uso das Forças Armadas no contexto doméstico, tomando como referência o artigo 142 da Constituição Federal, a Lei Complementar 97/1999 e o Decreto 3.897/2001, justamente a fim de contextualizar, caracterizar e mapear o uso do dispositivo da Garantia da Lei e da Ordem em diferentes estados brasileiros.

Na terceira parte, “Garantia da Lei e da Ordem no estado do Espírito Santo”, o texto apresenta um estudo de caso fundamentado em um mapeamento de todos os artigos de notícias publicados em jornais no país sobre o uso do Exército na preservação da ordem em Vitória (ES) a partir do ano de 2017, autorizado por meio de uma GLO que visava preencher as lacunas institucionais consolidadas pelo aumento da criminalidade e o esgotamento dos instrumentos de segurança pública com a paralisação da Polícia à época.

Por fim, últimas considerações são tecidas à título conclusivo a fim de, tanto, sintetizar os principais conceitos e debates construídos neste artigo ao longo de cada um dos capítulos, bem como apontar sugestões para outras pesquisas que eventualmente tomem como referência esta pesquisa, haja vista a carência de estudos na temática frente à crescente relevância que tem adquirido.

Forças Armadas e seu uso frente às ameaças

O emprego das Forças Armadas tem passado por uma relevante inflexão histórica à medida que o perfil das ameaças mudou de uma percepção clássica, fundamentada em conflitos bélicos interestatais (*ameaças tradicionais*) para uma nova percepção permeada por uma pluralidade de temas, atores e escalas espaciais (*novas ameaças*), o que tornou cada vez mais complexa a definição do uso da força para assuntos de Defesa Nacional (Forças Armadas) e para a Segurança Pública (Polícia).

No plano das *ameaças tradicionais*, as historicidades dos conflitos mundiais demonstram uma série de fatos que se iniciaram por disputas entre Estados-Nações, definindo assim um uso claro das Forças Armadas em conflitos interestatais a fim de se garantir a Defesa Nacional da soberania, já que a percepção de insegurança era internacional, advinda de ameaças fronteiriças ou interestatais.

De acordo com Kajibanga (2016), as ameaças aos Estados sempre existiram, e representavam um desafio aos dirigentes de qualquer país, razão pela qual as Forças Armadas adquiriram relevância a fim de garantir a Defesa Nacional das fronteiras e da soberania nacional. A preocupação dos Estados em relação a sua Defesa Nacional, sempre esteve centrada nas ameaças advindas de outros Estados bem como ameaças no interior de seu território.

Os Estados Nacionais que emergiram da Paz de Vestfália trouxeram a necessidade de defenderem suas posições e seus territórios contra ameaças externas, demonstrando que devem resguardar suas instituições, leis e concepções que os tornam entes soberanos. A concepção de Estado Nacional é oriunda do sistema anárquico europeu, onde existiam as dinâmicas de Estados fortes e fracos buscando garantir o interesse nacional.

As Forças Armadas sempre tiveram a função de garantir a Defesa Nacional em relação às ameaças externas, invasões estrangeiras ou investidas contra a soberania estatal. Estas instituições representam o braço armado dos Estados no sistema internacional, e são os mecanismos de garantia do posicionamento do país nas relações internacionais, garantindo a soberania nacional.

Com a divisão do mundo em dois blocos ideológicos, Estado Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), que despontaram como grandes produtores de armas, convencionais e nucleares, os Estados tinham conhecimento de quais eram os principais inimigos e a origem das ameaças no sistema

internacional. Sendo assim as Forças Armadas eram o meio principal para defesa territorial contra ameaças externas (KAJIBANGA, 2016).

As ameaças tradicionais partem do princípio de garantia de soberania contra as pressões externas de outros Estados, além de problemas que internamente tentem afetar o grau de soberania de um país, inferindo na sua posse política-territorial. Essas dinâmicas caracterizam um meio a qual os Estados se utilizam de ferramentas para sufocar possíveis problemas a seu poder político soberano.

No plano das *novas ameaças*, oriundo do fim da Guerra Fria e a emergência da globalização, uma série de novos atores descentralizados e de temas não necessariamente bélicos passa a gerar um perfil multifacetado de novas ameaças e de conflitos externos, internos e intermésticos que afetam a soberania de um Estado Nacional, justamente em um contexto internacional em que as fronteiras passam a ser cada vez mais porosas.

Conforme aponta Santana (2012), o desmantelamento da bipolaridade EUA-URSS trouxe novos atores ao sistema internacional. Estes atores se caracterizam como máfias locais, movimentos separatistas, tráfico de armas e drogas, organizações terroristas e grupos armados. Estes novos inimigos atuam na margem do poder dos Estados e se caracterizam pela transnacionalidade de sua atuação.

As novas ameaças se distinguem das tradicionais por serem descentralizadas, desterritorializadas, e individualizadas, ocorrendo em vários pontos do território de um país. Observa-se, ademais que algumas destas novas ameaças se utilizam dos diferentes meios de comunicação para elucidar seu modo de atuação e sua promoção no Sistema Internacional (GARCIA, 2006).

Frente às novas ameaças, surgem correntes que debatem a segurança internacional a partir de uma abordagem ampliada ou maximalista, tal como a Escola de Copenhague que fez grande contribuição ao identificar que as novas ameaças à segurança de um país não se limitam somente ao campo militar, mas, também as esferas econômicas, políticas, sociais e ambiental (TANNO, 2003).

Atualmente as ameaças interestatais se tornaram diminutas, havendo a mudança do tradicional foco das questões de defesa com uso externo das Forças Armadas para um perfil de novas ameaças em que o potencial emprego das Forças Armadas em conflitos nacionais e intermésticos passa a ser discutido como uma realidade de securitização e em cooperação com outros atores nacionais e internacionais.

Estas ameaças além de serem descentralizadas e transnacionais, apresentam-se como multitemáticas, ou seja, podem surgir de várias áreas da sociedade, como questões fitossanitárias, ambientais, econômicas entre outras. Assim as agendas de segurança e defesa se difundem de modo a englobar atores de origem complexa.

Quadro 1 – Níveis das ameaças de um Estado-Nação

Nível Doméstico	Ameaças internas. Inimigos que perturbam a ordem soberana do Estado dentro de seu próprio território, como movimentos separatistas, guerrilhas etc.
Nível Externo	Ameaça interestatal (Estado contra Estado). Visão tradicional do uso das Forças Armadas na Defesa contra investidas de outro país.
Nível Interméstico	Ameaças transnacionais circunscritas nacionalmente e compartilhadas de modo transfronteiriço entre diferentes países vizinhos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em SENHORAS; PIERI (2010).

Conforme o quadro 1, a segurança internacional contemporânea se divide em níveis escalados conforme o perfil da ameaça. O primeiro nível está relacionado às ameaças internas, que defrontem contra o poder estatal dentro de seu território. O segundo nível aborda a visão tradicional de Defesa, de um Estado contra o outro, na qual as Forças Armadas têm designação direta. O terceiro nível é a integração das anteriores, onde as ameaças internas e externas trazem problemas comuns às Forças Armadas e de Segurança Pública.

Segundo Ferreira (2012), assuntos que tradicionalmente eram compreendidos como pertencentes à área de Segurança Pública, passaram a fazer parte das discussões de Defesa Nacional, justamente em função da emergência transescalar de organizações criminosas, tráfico internacional de drogas, contrabando, crimes ambientais, entre outras ações não diretamente ligadas à guerra.

A variação do emprego das Forças Armadas nestas ações que fogem do padrão de Defesa Nacional representa um novo aspecto delegado a estas instituições, baseado na multidisciplinariedade das novas ameaças atualmente enfrentadas. Estas novas ameaças apresentam um comportamento especializado em relação a sua atuação, agindo nos pontos cegos do poder público do Estado.

De acordo com Moncayo (2014), as circunstâncias históricas, os interesses e questões geopolíticas, cada Estado possui um viés de interesse, sendo responsabilidade dos mandatários do poder, o provimento de condições para que as Forças Armadas estejam operacionais para todos os tipos de eventos necessários, sejam ameaças externas ou internas, ou para apoio a população em problemas como desastres ambientais, epidemias, secas, incêndios florestais e processos eleitorais.

Conforme Storti (2009), as novas guerras se caracterizam como conflitos interestatais, que possuem capacidade de expansão para além das fronteiras de origem. Este comportamento contradiz o Estado originado de Vestfália, considerando demais elementos que afetam de modo mútuo a soberania e a ordem de Estado fronteiriços.

O foco dos conflitos e das ameaças tornaram-se objetos comuns aos Estados, que passam a integrar ações em conjunto considerando tais ameaças transnacionais coletivas, e que para se gerar um grau de segurança entre países, são necessários o combate conjunto e a cooperação entre Estados.

De acordo com os dados apresentados no quadro 2, há uma nova dimensão das ameaças ao Estado-Nação que é fundamentada pela emergência de novos temas e atores transnacionais que não necessariamente apresentam relação com as Forças Armadas ou com conflitos bélicos, muito embora impactem em riscos para a Defesa Nacional e para a própria segurança interna dos cidadãos.

Quadro 2 – Tipos de Ameaças Transnacionais

Ameaças Transnacionais	Atuação
Crime organizado transnacional	O crime organizado transnacional utiliza-se das fronteiras para efetuar suas atividades. Possui capacidade de afetar as sociedades e os órgãos estatais que representam a posição dos Estados.
Terrorismo	O terrorismo age de forma discreta, baseado em células que buscam infiltrar membros nos países, buscando alvos para gerar clamor social e impactos psicológicos a população.
Proliferação de armas de destruição em massa	A disseminação de armas de destruição em massa preocupa devido à grande produção armamentista no período de Guerra Fria. O problema principal é o cumprimento de acordos internacionais para que tais artefatos não cheguem às mãos de grupo criminosos.
Ameaças ao meio ambiente	Os crimes ambientais se comportam principalmente pela extração de madeira para venda em mercados externos e a ações de tráfico de animais para venda de modo ilegal. As questões ambientais representam um problema comum a toda comunidade internacional.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Garcia (2006).

Conforme Santana (2012), o combate aos ilícitos, redes e as organizações criminosas, passaram a ter um âmbito multidimensional, integrando ações entre as instituições de Defesa Nacional e Segurança Pública. A necessidade de operações interagências torna mais eficaz as ações de combate às ilegalidades, pois ao englobar várias entidades com os mais variados objetivos traz aumento de capacidades e combinação de *expertises*.

A securitização de novas ameaças tem complexo entendimento visto que são problemas comuns, entretanto o Estado os gere como potenciais problemas para a ordem social interna. A securitização ocorre para que determinado problema não se agrave a ponto de afetar negativamente toda uma nação, por isto, há uma crescente utilização das Forças Armadas em determinadas ações que fogem do padrão de Defesa Nacional.

As Forças Armadas devem estar preparadas para as eventuais novas ameaças que surgem, necessitando de prontidão para um emprego rápido, disponibilidade para longas distâncias, e preparo para conflitos diversificados frente às novas atividades trazidas com o desenvolvimento tecnológico e mudança de *modus operandi* absorvido pelas ameaças ampliadas. Um preparo especial somado a cooperação com as forças internas se tornara essenciais dentro desta visão ampliada de defesa (KAJIBANGA, 2016).

Em suma, devido ao crescente surgimento de ilícitos transnacionais que perturbam a ordem política e econômica de um país, o papel das Forças Armadas tornou-se abrangente devido à necessidade de se combater as ameaças que surgem das mais variadas áreas do campo social, econômico e ambiental.

Em consonância ao conceito de ameaça que foi se modificando com o passar dos anos, o emprego das Forças Armadas também tem se modificado de um paradigma fundamentado na Defesa Nacional (uso externo) para um paradigma securitizador (uso interno), razão pela qual no Brasil o crescente uso do dispositivo constitucional de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) tenha se tornado um tema relevante no debate nacional no Brasil.

Instrumentos constitucionais de uso das Forças Armadas no contexto doméstico

O monopólio legítimo da violência trata-se de uma característica definidora do próprio surgimento do conceito de Estado Nação, a fim de garantir a ordem e a soberania nacional, o que muito embrionariamente gerou a definição institucional entre um aparelho de Defesa Nacional contra ameaças externas complementado por um aparelho de Segurança Pública para garantia da ordem doméstica.

Por um lado, a Segurança Pública é compreendida como uma área de dever do Estado e direito de todos cidadãos a fim de se preservar a ordem pública por meio do uso de órgãos securitários de atuação restrita doméstica. No Brasil, as instituições que compõem o aparelho de Segurança Pública são definidas pelo artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), constituindo-se por Polícia Federal, Polícia Federal Rodoviária, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares.

Por outro lado, a Defesa Nacional é de responsabilidade das Forças Armadas, justamente a fim de assegurar a segurança externa do Estado, sendo o objetivo essencial garantir a soberania nacional frente a ameaças externas (FERREIRA FILHO, 2002). A competência das Forças Armadas, prevista nos artigos 142 e 143 da Magna Carta (BRASIL, 1988), é definida quanto ao seu uso clássico

na função de Defesa Nacional, embora inove ao estar disponibilizada para garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

A inovação de uso das Forças Armadas no contexto doméstico é prevista na Constituição Federal de 1988 de modo excepcional e complementar às forças do aparelho de Segurança Pública por meio de 4 dispositivos que visam a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, sendo eles hierarquizados por ordem crescente conforme o grau de ação militar: Garantia da Lei e da Ordem; Intervenção; Estado de Defesa; e, Estado de Sítio.

Quadro 3 – Dispositivos de previsão constitucional para uso doméstico das Forças Armadas

Garantia da Lei e da Ordem	Artigo 144	Quando esgotados todos os recursos do aparelho de Segurança Pública podem ser utilizadas as Forças Armadas para manter a Ordem Pública, devendo a temporalidade de uso ser a menor possível.
Intervenção	Artigo 34	Entre outras atribuições, ocorre para manter a integridade nacional, garantir o exercício de qualquer um dos poderes constitucionais da Federação e repelir invasões estrangeiras, com duração estabelecida por decreto.
Estado de Defesa	Artigo 136	Visa reestabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçada por instabilidade institucional ou atingida por calamidade da natureza, com prazo máximo de 30 dias e apenas uma prorrogação possível.
Estado de Sítio	Artigo 137	Decretado em casos como declaração de guerra ou resposta a agressão estrangeira e em casos de ineficiência das medidas tomadas durante o Estado de Defesa, sem temporalidade prevista <i>ex ante</i> .

Fonte: Elaboração própria. Baseada na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A base legal para uso das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) está disposta no artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e com detalhamento de regulamentação consolidado pela Lei Federal Complementar 97/1999 (BRASIL, 1999) e pelo Decreto Federal 3.987/2001 (BRASIL, 2001).

A Garantia da Lei e da Ordem está inserida no campo da defesa do Estado de Direito, por meio do uso temporário das Forças Armadas a fim de restaurar a ordem social prejudicada por algum motivo de extrema gravidade (FRAGA, 2011), de modo que seu uso como dispositivo constitucional prevê atribuições objetivas e cognoscíveis de acordo com o determinado na ordem jurídica vigente (SILVA, 2006).

Um fator que diferencia a GLO dos demais instrumentos constitucionais é a relação de como ela ocorre e a autonomia das Forças Armadas nas ações que serão tomadas para manutenção da ordem. Na Intervenção Militar, Estado de Defesa e Estado de Sítio, as Forças Armadas têm maior autonomia e autoridade nas medidas a serem adotadas, como por exemplo, durante o Estado de Defesa, em que

os militares têm autoridade de restringir alguns direitos, como: Direito de reunião, direito de sigilo de correspondência e sigilo de comunicação.

Já nas operações de Garantia da Lei e Da Ordem, fica estabelecido no artigo 3 do Decreto 3897/2001, que após o esgotamento dos instrumentos do artigo 144 da Constituição, as Forças Armadas atuarão como polícia ostensiva, com ações de natureza repressiva ou preventiva. Diferentemente das outras situações, a autonomia das Forças Armadas é consideravelmente menor.

Além disso, a GLO é determinada pelo Chefe do Executivo, no caso do Brasil, o presidente, porém, é necessário o reconhecimento do esgotamento dos órgãos e instrumentos responsáveis pela segurança pública, sendo assim, esse reconhecimento é feito pelo Chefe do Executivo da esfera estadual, portanto, ocorre de maneira inversa aos demais instrumentos constitucionais supracitados, já que vem de uma solicitação do Estado e não de uma determinação do Governo.

O uso efetivo das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil foi analisado nesta pesquisa por meio de um procedimento de levantamento de dados primários no portal do Ministério da Defesa e de dados secundários em artigos de jornais consultados por meio da plataforma aberta *Google Notícias*, o que propiciou a elaboração de um mapeamento sistemático de todas as operações no período entre 1988 e 2018.

O procedimento metodológico de análise destes dados primários e secundários permitiu a geração de gráficos de caracterização das ações de GLO implementadas no Brasil, bem como a geração de um mapa temático (mapa 1) que demonstra existência de um ciclo de vida materializado em três fases de implementação das operações de GLO, por meio de um processo de cruzamento de uma periodização temporal com uma espacialização nos diferentes estados brasileiros.

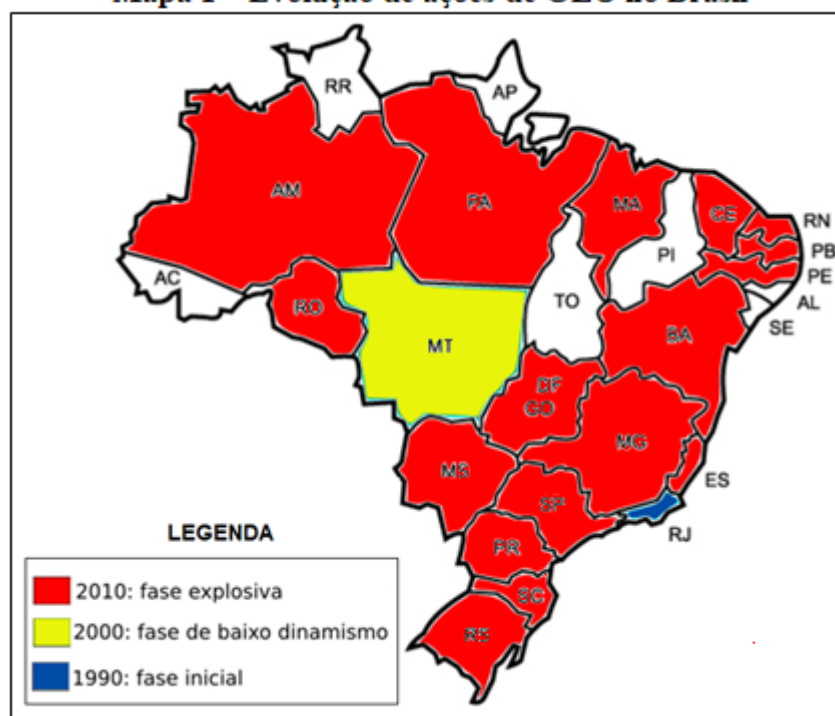
Na primeira fase, identificada como *inicial* ou *embrionária*, as operações de Garantia da Lei e da Ordem foram implementadas no país apenas em uma periodização de meados da década de 1990, em um curto espaço de tempo desde a promulgação da Constituição de 1988, com um perfil restrito a capital do estado do Rio de Janeiro em virtude do aumento da criminalidade nos anos de 1994 e 1995.

Na segunda fase, caracterizada como de *baixo dinamismo*, as operações de Garantia da Lei e da Ordem tomam como referência o laboratório experimental das ações implementadas na década anterior no Rio de Janeiro, razão pela qual na década de 2000 há um padrão de difusão restrita que se materializa apenas nos estados do Rio de Janeiro e Mato Grosso, os quais implementaram ações focalizadas na repressão à criminalidade.

Na terceira fase, chamada de *explosiva*, surge um claro uso político da securitização das Forças Armadas em território nacional na década de 2010, quando há uma ampla difusão de ações pontuais para 17 outros estados brasileiros, o que torna as operações de GLO em um instrumento

amplamente utilizado em quase todos os estados brasileiros, já que apenas 7 ainda não foram implementadas.

Mapa 1 – Evolução de ações de GLO no Brasil



Fonte: Trabalho de campo. Elaboração própria (SENHORAS *et al.*, 2018).

O *boom* de operações de GLO na década de 2010 é explicado por duas grandes tendências que se estruturaram no país, tanto, em função da realização de grandes eventos internacionais no país, como Jogos Pan-Americanos (2007), Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016), quanto, em razão da escalada da criminalidade e do grau de insegurança gerado por grupos e fações criminosas em diferentes capitais brasileiras, ou, em virtude de situações de paralisação das Polícias estaduais e de crises do Sistema Prisional.

Este frequente uso das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem no país a partir da década de 2010 pode ser analisado de modo contextualizado em relação às características da sociedade brasileira e ao perfil das próprias Forças Armadas, o que possibilita a identificação de 4 quadrantes onde estão dispostos, tanto, o vetor das *Forças Armadas*, com determinadas Forças e Fraquezas, quanto, o vetor da *Sociedade*, com Ameaças e Oportunidades (quadro 4).

Quadro 4 – Análise SWOT das operações de Garantia da Lei e da Ordem

Forças (<i>Strength</i>)	Oportunidades (<i>Opportunity</i>)
• Treinamento • Número de militares • Capacidade militar	• Colaboração com outros órgãos e ONGs • Desenvolver estratégias de acordo com a especificidade do local
Fraquezas (<i>Weakness</i>)	Ameaças (<i>Threat</i>)
• Pouco conhecimento jurídico das tropas • Risco institucional na segurança	• Poder de armamentos e equipamentos dos criminosos • Articulação dos oponentes

Fonte: Elaboração própria. Baseada em BRASIL (2013).

Por um lado, o vetor das Forças Armadas pode ser apreendido positivamente quanto à fortaleza consolidada pelo treinamento e elevado quantitativo de tropas disponíveis, bem como capacidade de intervenção em conflitos, embora registre como fraquezas o risco de desvirtuamento institucional das Forças em ações de segurança, bem como o baixo conhecimento jurídico do grau de discricionariedade possível em uma GLO.

Por outro lado, o vetor da Sociedade apresenta as oportunidades da GLO criar dinâmicas de cooperação interinstitucional na sociedade por meio de ações em rede e multisetorializadas, bem como de desenvolver ações específicas conforme a necessidade demandada para cada localidade de localização *vis-à-vis* às ameaças por parte dos grupos criminosos que potencialmente podem adquirir escala ao se articularem e já apresenta forte capacidade de desestabilização social em função do poder dos armamentos e dos equipamentos institucionais.

Em função da existência de diferentes forças e fraquezas nas Forças Armadas e ameaças e oportunidades no corpo da sociedade, a ponderação e a responsabilidade devem ser componentes estruturais a qualquer operação de GLO no país para que se possa retomar a ordem que antes foi perturbada, se fazendo necessário o conhecimento jurídico por parte das tropas, pois são estes os membros que estarão próximos à população e quanto maior o ensino específico menor serão os erros, tanto para proteção dos direitos da população, mas também para o melhor resultado das ações.

Com base na análise SWOT, das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades, compreende-se que uma GLO só terá eficácia diante da integração das Forças Armadas com demais órgãos, mas também depende da perspicácia e alto nível de execução das atividades determinadas durante um tempo específico, havendo desde o início o respeito pela legalidade e o Estado Democrático de Direito, uma vez que a intervenção das Forças Armadas não prejudica seu êxito no ordenamento jurídico, pois o seu trabalho na sociedade ocorre no vazio institucional deixado pelo Estado.

Garantia da Lei e da Ordem no estado do Espírito Santo

Com o desmantelamento da segurança pública no Brasil, surgiu nos últimos anos o debate sobre de quem seria a responsabilidade de gerenciar a segurança na esfera estadual. Enquanto não há um consenso, o processo gradual de sucateamento do serviço atinge diferentes regiões do país, de forma heterogênea e gradativamente complexa, visto que começa a atingir as instituições básicas de preservação da lei e da ordem.

No estado do Espírito Santo, com a greve das Polícias Militar e Civil, uma desordem social ocorreu devido à falta de efetivo de segurança nas ruas da capital Vitória em fevereiro, do ano de 2017. Tal problema engendrou um surto de insegurança à medida que os índices de criminalidade explodiram e a população se tornou refém dada a ausência do meio de repressão e fiscalização policial.

Frente o ocorrido, o governo estadual solicitou à União a aplicação da GLO no Espírito Santo, a fim de suprir a demanda de agentes de segurança para a capital do estado. Como previsto na Constituição Federal, quando os meios locais de garantia da ordem pública e social não conseguem atender ou não há meios para se garantir a paz interna, o apoio federal através das instituições militares pode ser convocado. Desse modo, as Forças Armadas foram empregadas visando à manutenção da ordem, até que se restabelecesse o poder de polícia local.

Vale ressaltar que a aplicação da GLO no Espírito Santo começou a partir da transferência do poder de polícia da instituição local para o Exército, sem anular os poderes da Secretaria Pública Estadual. A tipologia agregada foi a de manutenção da lei e da ordem, principalmente na contenção dos pontos esporádicos de violência, localizados, sobretudo, na Grande Vitória (ES) através da presença numerosa de militares nas ruas.

Com base nos fatos ocorridos no estado do Espírito Santo em 2017, uma análise relacional SWOT permite caracterizar que o uso das ações militares na capital Vitória (ES) por meio do dispositivo constitucional da GLO foi indispensável para conter a situação de insegurança instalada na capital, pois mesmo havendo um perfil de fraquezas por parte das Forças Armadas, a experiência prévia das tropas foi decisiva para conter a situação emergencial (quadro 5).

Quadro 5 – Análise SWOT da GLO em Vitória (ES)

Forças	Oportunidades
• Treinamento especializado para operações de GLO • Expertise adquirida em operações de GLO ao longo da década de 2010	• Aquisição de conhecimento e experiência para outras operações de GLO • Aperfeiçoamento da Doutrina de GLO
Fraquezas	Ameaças
• Desconhecimento da realidade interna do estado e da capital Vitória • Dificuldade logística e informacional das ameaças e pontos críticos de segurança pública	• Opinião Pública e uso continuado das Forças Armadas no contexto doméstico. • Vícios corporativos no aparelho de Segurança Pública

Fonte: Elaboração própria. Baseada em BRASIL (2013).

Em primeiro lugar, os pontos fortes do Exército Brasileiro alocado para a operação de GLO em Vitória (ES) foram oriundos do perfil de elevado *expertise* das tropas brasileiras para trabalho em áreas urbanas com elevado número de civis, adquirido previamente em missões de ordem pública interna em Operações de Paz, como no Haiti, bem como em outras ações de GLO em outros estados.

Em segundo lugar, as fraquezas das ações em GLO no Espírito Santo estão relacionadas ao baixo grau de conhecimento da realidade e das variáveis de segurança pública da capital Vitória, bem como relacionadas à dificuldade logística e de inteligência do Exército em um contexto de uma ação tão repentina frente à lacuna institucional do aparelho de Segurança Pública.

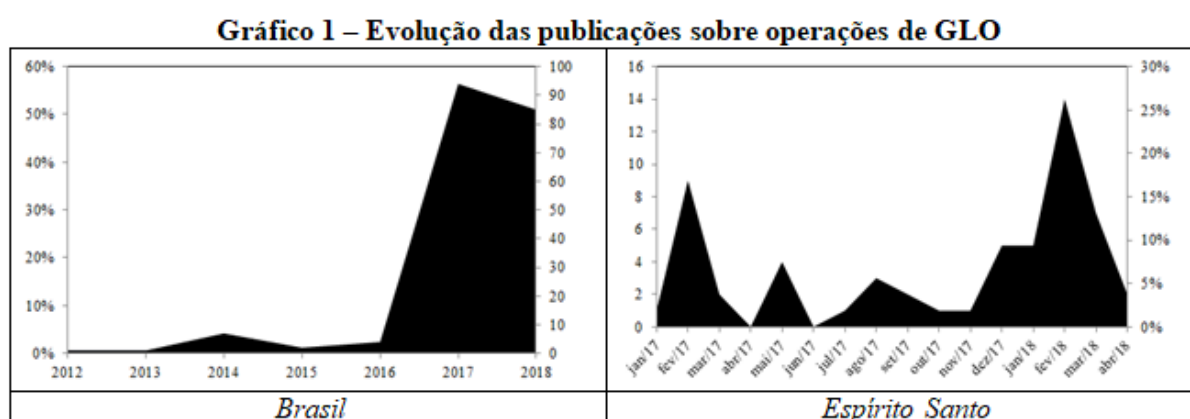
Em terceiro lugar, as principais ameaças para o uso do Exército na GLO no estado do Espírito Santo relacionam-se à opinião pública dividida e o seu uso contínuo como ator de securitização no contexto doméstico em um contexto compensatório frente ao sucateamento e aos vícios institucionais de paralisação dos aparelhos de Segurança Pública, revertendo a doutrina tradicional de operação contra ameaças externas no âmbito da Defesa Nacional.

Em quarto lugar, as oportunidades do uso do Exército em uma GLO no Espírito Santo residem no fortalecimento do preparo das tropas para operações urbanas e contra novas ameaças, garantindo capacitação para uma melhor eficiência das tropas em eventuais outras ações de manutenção da lei e da ordem, o que de fato aconteceria ao longo do próprio ano de 2017 e 2018.

As repercussões do uso do Exército na capital Vitória no Espírito Santo foram objeto do presente estudo por meio de uma revisão integrativa do universo de notícias publicadas em jornais e periódicos utilizando-se da plataforma *Google Notícias*, a qual permitiu identificar entre os anos de 1988 e 2018 um universo de 2301 notícias sobre GLO no país e uma amostra trabalhada de 670 textos identificados como relevantes, sendo que no caso do estado do Espírito Santo identificou-se um universo de 443 notícias sobre a GLO nos anos de 2017 e 2018, as quais foram lidas e filtradas para

uma amostra menor de 273 textos cujo conteúdo versava sobre a temática, permitindo assim chegar a apenas 62 artigos com foco relevante.

Por meio do levantamento de notícias sobre as operações de GLO no Brasil e no Espírito Santo entre 1988 e 2018 foi possível registrar a evolução do ciclo de vida do uso do dispositivo da Garantia da Lei e da Ordem à medida que a partir da década de 2010 começa a receber a atenção frente ao seu crescente uso político securitizador das Forças Armadas no período nos anos de 2014 e 2016 devido aos eventos da Copa do Mundo e Olimpíadas, e, especialmente entre 2016 e 2018 devido a crises do Sistema Prisional e paralisações da Polícia em diferentes estados (gráfico 1).



Fonte: Trabalho de campo. Elaboração própria (SENHORAS *et al.*, 2018).

O surgimento de diferentes operações de GLO no país a partir de 2016 gerou um verdadeiro efeito dominó de abertura de novas operações que repercutiu na conformação de uma onda que vem até os dias atuais no ano de 2018, sendo a GLO do estado do Espírito Santo de fevereiro de 2017 um fruto relacional deste processo político de securitização das Forças Armadas em uma situação de crise do Sistema de Segurança Pública e do Sistema Prisional.

Através de uma análise do número de publicações produzidas sobre a temática de GLO na capital Vitória (ES) é possível identificar que o eventual uso das Forças Armadas gera um efeito de curto prazo estabilizando a ordem social a partir de meados do ano de 2017, muito embora com o tempo, caso não haja efetiva melhora do Sistema de Segurança Pública e do Sistema Prisional, a agenda de securitização das Forças Armadas volte muito rapidamente ao debate, como identificado nos meses finais de 2017 e iniciais de 2018 (gráfico 1).

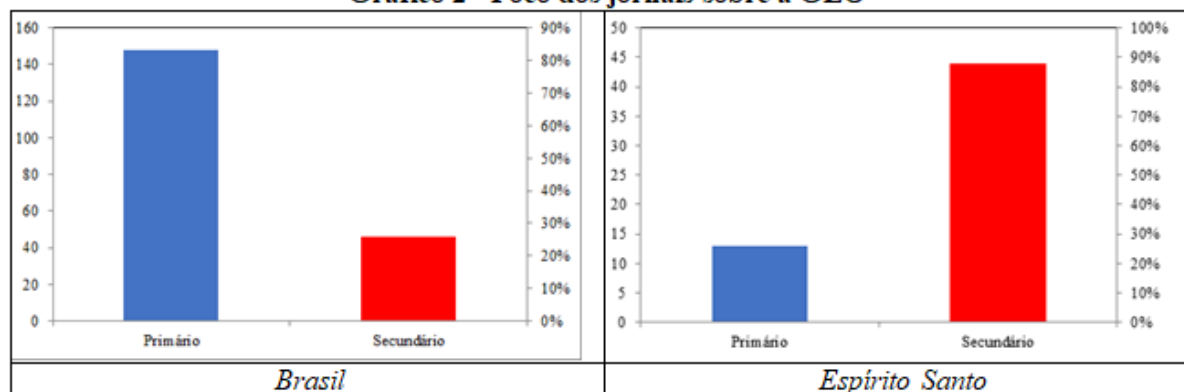
A frequência mensal de notícias referente à ação de GLO no Espírito Santo teve uma elevação considerável de 15% no mês de fevereiro de 2017, quando a Polícia Militar do Estado decretou greve por 21 dias, resultando em uma onda de violência generalizada que determinasse a

atuação das Forças Armadas na restauração da ordem. Entre março e novembro apenas 5% das reportagens cobriam a os resquícios da GLO no estado.

Entre dezembro de 2017 e março de 2018, a frequência de notícia atingiu ápice numérico não em virtude da renovação da GLO no Espírito Santo (gráfico 1), mas, principalmente por causa da intervenção federal no Rio de Janeiro que gerou um efeito comparativo de eficácia das políticas de participação das Forças Armadas na manutenção da ordem pública nos demais estados brasileiros, tendo o caso do Espírito Santo sido citado diversas vezes nos veículos de imprensa nacionais e internacionais.

Por um lado, a cobertura jornalística sobre a GLO no estado do Espírito Santo, chamada de Operação Capixaba, foi recorrentemente apresentada sob um prisma positivo em função do papel das Forças Armadas de modo suplementar à ausência do aparelho de Segurança Pública, muito embora as notícias sobre a GLO tenham tido um foco secundário em 77% das reportagens e um foco central em apenas 23% dos artigos.

Gráfico 2 - Foco dos jornais sobre a GLO



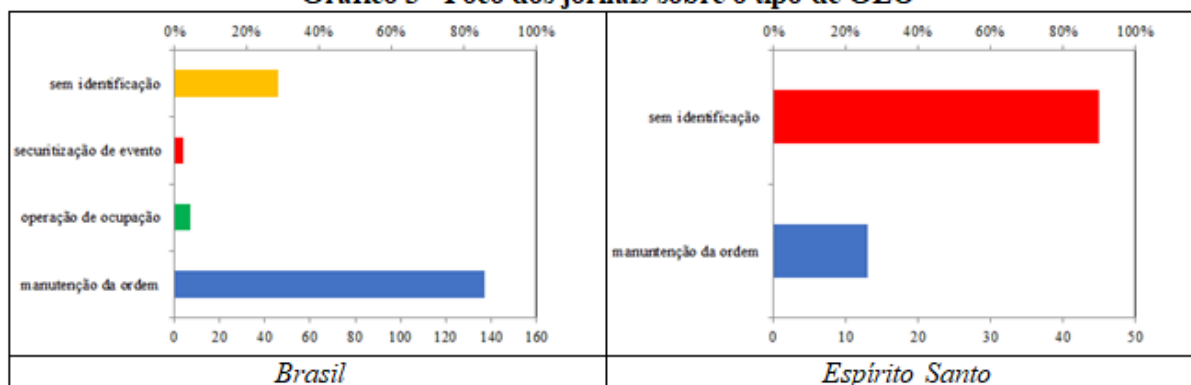
Fonte: Trabalho de campo. Elaboração própria (SENHORAS *et al.*, 2018).

Quando comparadas as reportagens nacionais sobre GLO em diferentes estados com as notícias da GLO do Espírito Santo de 2017, observa-se uma discussão inversa à medida que o tema da GLO é o eixo central da notícia em 76% dos casos, sendo também apresentada recorrentemente de modo positivo, porém em menor magnitude à medida que preocupações quanto ao uso das Forças Armadas é recorrente (gráfico 2).

Desse modo, a cobertura da mídia em relação a aplicação da GLO no Espírito Santo, se deu de forma prioritária apenas para a mídia local, da qual foi ofuscada pelos grandes veículos de imprensa que trataram a questão de forma relativa, isto é, atrelou-se temática a um contexto de crise do sistema de segurança pública nacional, bem como seu enquadramento à outras ações de GLO nas regiões nordeste e sudeste do país.

Por outro lado, a cobertura jornalística analisada demonstra que no caso do Espírito Santo não havia total clareza sobre o perfil das operações do Exército ou mesmo sobre o significado de uma operação de Garantia da Lei e da Ordem à medida que apenas 22% das matérias identificavam a função de manutenção da ordem (gráfico 3).

Gráfico 3 - Foco dos jornais sobre o tipo de GLO



Fonte: Trabalho de campo. Elaboração própria (SENHORAS *et al.*, 2018).

Quando comparada a cobertura da operação de GLO no Espírito Santo com outras ocorridas no Brasil entre 1988 e 2018, observa-se que apenas 24% das notícias analisada não apresentavam identificação do perfil da operação ou do significado de uma ação de GLO, sendo possível identificar alta recorrência de operações de GLO para manutenção da ordem (71%), GLO de ocupação (4%) e securitização de evento (2%).

Com base nos dados apresentados sobre a ação de Garantia de Lei e da Ordem no Espírito Santo, observa-se que o eventual sucesso de curto prazo de operações de GLO ao longo da década de 2010 e o próprio foco que elas tiveram no Rio de Janeiro devido a presença de grandes eventos naquela localidade, trouxeram uma agenda governamental com alta visibilidade, razão pela qual este dispositivo constitucional se popularizou, sendo sua aplicação no Espírito Santo o resultado de uma agenda com uso genérico nacionalmente em diferentes estados.

Conclusão

As Forças Armadas vêm sendo empregadas de modo cada vez mais recorrente no mundo e no próprio Brasil em ações que não são clássicas à Defesa Nacional uma vez que surgem novas ameaças transescalares de natureza internacional, nacional e interméstica que demandam eventuais ações no contexto doméstico a partir de agendas políticas de securitização.

Com o surgimento de novas ameaças, como organizações criminosas, tráfico de armas e drogas e ilícitos transnacionais, os assuntos de Defesa Nacional e Segurança Pública tornaram-se cada

vez menos separados, principalmente em função do crescente uso das Forças Armadas dentro de uma dinâmica de cooperação interinstitucional e securitizadora de suas ações no contexto doméstico.

O emprego das Forças Armadas em atividades extrafuncionais ao seu objetivo padrão, tem sido atrelado à emergência das agendas políticas de securitização, refletindo, tanto, a difusão de novas ameaças representadas por novos temas e atores com novas agendas conflitivas, quanto, a emergência de crises e vazios institucionais por parte dos Sistemas de Segurança Pública que necessitam ser preenchidos pelo Estado.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de funções à Forças Armadas, identificando seu uso classicamente na Defesa Nacional para garantia da soberania nacional, bem como seu uso excepcional em situações emergenciais no contexto doméstico por meio dos dispositivos de Garantia da Lei e da Ordem, Intervenção, Estado de Defesa, e, Estado de Sítio.

Foco do presente artigo, as operações de Garantia da Lei e da Ordem foram analisadas de modo a ser possível identificar um ciclo de vida da sua utilização com uma fase inicial na década de 1990, de baixo dinamismo na década de 2000, e, de explosão na década de 2010, quando majoritariamente as Forças Armadas foram utilizadas majoritariamente para manter a ordem e minoritariamente em assuntos de ocupação e securitização de eventos.

No caso das ações de Garantia da Lei e da Ordem engendradas no Espírito Santo no início de do ano de 2017 observou-se a implementação de um remédio constitucional de manutenção da ordem oriundo de uma lógica sistêmica da agenda política que vê na securitização das Forças Armadas um meio emergencial para resolver assuntos domésticos em que há falência estatal, materializada nacionalmente pelo aumento da violência e da criminalidade em um contexto estrutural de crise dos Sistemas Prisional e de Segurança Pública.

Com base nos resultados ora apresentados, o presente trabalho faz duas indicações normativas, tanto, para o *policymaker*, que deve estar atento para o não uso contínuo das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem a fim de não haver desvirtuamento de suas funções na Defesa Nacional, quanto para a comunidade científica, que carece de estudos na temática razão pela qual se recomenda a abertura de pesquisas que venham a preencher uma lacuna por meio de análises empíricas e trabalhos de campo em específicas operações de Garantia da Lei e da Ordem implementadas nos estados brasileiros.

Conclui-se com base nestas discussões e nos resultados apresentados que o dispositivo constitucional da Garantia da Lei e da Ordem adquiriu uma relevância estratégica para a agenda política brasileira, a qual ao criar uma dinâmica de securitização das Forças Armadas busca resolver conjunturalmente problemas domésticos sem estruturalmente atacar os problemas estruturas

domésticos de Segurança Pública, razão pela qual são apontadas advertências de sobrecarga e desvio de atenção das Forças Armadas em relação às suas funções centrais relacionadas à Defesa Nacional.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 13/04/2018.

BRASIL. **Decreto Federal n. 3.897, de 24 de agosto, 2001**. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 13/04/2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <www.defesa.gov.br> Acesso em: 13/04/2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 97, de 9 de junho, 1999**. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 13/04/2018.

CARDOSO, J. D. A. **A simulação virtual nas instruções de regras de engajamento para a preparação das operações de garantia da lei e da ordem: uma avaliação da ferramenta de aprendizado no ambiente real**. Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2017.

FERREIRA, A. V. **Emprego das Forças Armadas na Segurança Pública: questões jurídicas e peculiares da atuação no contexto do SISFRON** (Trabalho de Conclusão de Curso em Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro: ESG, 2012.

FRAGA, J. C. A. **O emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem** (Trabalho de Conclusão de Curso em Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro: ESG, 2011.

GARCIA, F. P. “As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo”. **Revista Negócios Estrangeiros**, n. 9.1, março, 2006.

GOMES, S. B. “Considerações sobre o Estado de Defesa”. **Portal Jurídico Investidura**, 01 de julho, 2010. Disponível em: <www.investidura.com.br>. Acesso em: 25/04/2018.

KAJIBANGA, R. “Defesa Nacional: novas ameaças”. **CEDIS Working Papers**, n. 33, maio de 2016. Disponível em: <www.cedis.fd.unl.pt > Acesso em: 14/04/2018.

MONCAYO, A. H. G. **Missões subsidiárias que devem cumprir as forças armadas da América do Sul em relação às novas ameaças na região**. (Trabalho de Conclusão de Curso em Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro: ESG, 2014.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 19ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

SANTANA, M. V. “O fenômeno do crime organizado: uma ameaça à segurança nacional”. **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**, n. 27, 2012. Disponível em: <www.portal.eceme.eb.mil.br/meiramattos>. Acesso em: 10/04/2018.

SENHORAS, E. M.; PIERI, V. S. G. “O papel dos recursos naturais nos conflitos intermésticos da América do Sul”. **Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Brasília: ABED, 2010.

SENHORAS, E.; SILVA, A. A. S.; VISGUEIRA, F. C. B.; CAMPOS, J. P. M.; FIGUEIRA, P. R.; MELVILLE, T. S. **Arquivo de Jornais sobre Garantia da Lei e da Ordem no Brasil (2000-2018)**. Boa Vista: UFRR, 2018.

SILVA, F. C. S. “Aspectos legais do emprego do Exército na garantia da lei e da ordem”. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 30, junho, 2006. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 30/04/2018.

STORTI, J. M. **Enfrentando as novas ameaças: estratégia e política internacional norteamericanas no pós-guerra fria** (Dissertação de mestrado em Relações Internacionais). Campinas: IFCH/UNICAMP, 2009.

TANNO, G. “A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional”. **Revista Contexto Internacional**, vol. 25, n. 1, junho, 2003.

