

# **A LEGITIMIDADE NO USO DA FORÇA**

## **As Operações de Garantia da Lei e da Ordem**

Vinícius Damasceno do Nascimento<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho aborda o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, do ponto de vista da legitimidade no uso da força pelo Estado, com base em revisão de literatura. A fim de analisar esta recente forma de uso da força pelo Estado, buscou-se compreender a histórica relação entre as Forças Armadas e a sociedade, bem como identificar as percepções desta ação pela sociedade, fazendo uma análise sumária da realidade brasileira. O objeto de estudo é investigar a legitimidade do uso da força estatal ao longo do tempo e conforme as atuais condições do modelo adotado. A análise busca contribuir com o fortalecimento do poder do Estado brasileiro, ao permitir identificar oportunidades de melhoria a fim de regular este uso ao nível ótimo que garanta a manutenção da legitimidade do poder do Estado.

**Palavras-chave:** Legitimidade; uso da força; Forças Armadas; segurança; GLO.

**Abstract:** This paper deals with the use of the Armed Forces in Law and Order Assurance Operations, from the point of view of legitimacy in the use of force by the State, based on a literature review. In order to analyze this recent form of use of force by the State, it was sought to understand the historical relationship between the Armed Forces and society, as well as to identify the perceptions of this action by society, making a summary analysis of the Brazilian reality. The object of study is to investigate the legitimacy of the use of state force over time and according to the current conditions of the model adopted. The analysis seeks to contribute to the strengthening of the power of the Brazilian State by allowing the identification of opportunities for improvement in order to regulate this use at the optimal level that guarantees the maintenance of the legitimacy of State power.

**Keywords:** Legitimacy; Use of force; Armed forces; safety; GLO.

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro onde desenvolve pesquisas nas áreas de Gestão de Defesa e Estudos da Paz e da Guerra.

## Introdução

O uso da força militar do Estado em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é um tema que exige a compreensão da relação entre as Forças Armadas (FA) e a própria sociedade. Isto ocorre porque as FA possuem um papel marcante em qualquer Nação, quer seja garantindo a defesa do grupo social, como um todo, ou como um dos núcleos tradicionais que a compõem. No Brasil não é diferente, entretanto, nos últimos anos passou-se a verificar esta nova forma de atuação das FA, as Op GLO, sendo a tropa empregada denominada de Força de Pacificação.

As diretrizes para o emprego das FA na GLO foram fixadas por meio do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. O *caput*, do artigo 5º do referido decreto estipula as condições desse emprego e permite uma visão prévia do que é este tipo de operação:

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

Tradicionalmente vocacionadas para a defesa externa, na atual conjuntura, as FA passaram a ser empregadas internamente a fim de garantir a segurança do povo brasileiro. Desta forma, as FA passaram a ser empregadas em Op GLO em apoio às Forças de Segurança Pública dos Estados da Federação, como ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, quando o Exército Brasileiro (EB) ocupou o Complexo da Maré em 2014 e 2015<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A Operação São Francisco correu no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ, no período de 5 de abril de 2014 até 30 de junho de 2015, a fim de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. (Fonte: Comando de Operações Terrestres - COTER; Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/index.php/component/content/category/14-coter>>; Acessado em: 15.mai.2016)

A legitimidade do Estado no uso da força militar em missões de defesa é um fenômeno conhecido cujas bases de compreensão foram solidificadas ao longo de séculos. Isto ocorre porque existem vários fenômenos históricos que permitem estudos e análises, dos quais se destacam a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. Contudo, com o emprego das FA em Op GLO, garantindo a segurança face a ameaças internas não estatais, como o Crime Organizado, passa-se a experimentar novo fenômeno a desafiar as bases já conhecidas.

Desta forma, o emprego das FA em Op GLO é uma questão que merece maior investigação. Pela abrangência do tema, optou-se pelo objeto de estudo a legitimidade no uso da força. Nesta senda, o problema que este trabalho tem a pretensão de responder, ou pelo menos indicar o caminho para investigações futuras, é se a legitimidade no uso da força do Estado neste tipo de operação se mantém ao longo do tempo.

Metodologicamente, este trabalho se propõe a uma revisão de literatura, a fim de realizar uma análise crítica da bibliografia existente e, com isso, expor considerações pertinentes sobre a temática proposta.

A presente análise justifica-se pela possibilidade de contribuir com o fortalecimento do poder do Estado brasileiro, ao permitir identificar oportunidades de melhoria a fim de regular este uso da força ao nível ótimo, garantindo com isso a manutenção da legitimidade do poder onde for aplicado.

Para tanto, este trabalho foi organizado da seguinte forma: uma breve revisão teórica de conceitos básicos, seguido de um exame da relação entre as FA e a sociedade, com o intuito de tecer parâmetros para se construir uma discussão a embasar uma análise crítica do caso brasileiro.

## **Fundamentação teórica**

### A legitimidade do poder

A legitimidade do poder foi assunto de estudo aprofundado de Weber, cuja revisão é obrigatória. Vincula o conceito à ideia de validade da ordem, como algo superior ao normalmente aceito pelo costume ou situação de interesse (2002, p. 25).

Afirma que a garantia da legitimidade pode ser de foro externo (foco no interesse a ser atendido) ou íntimo. Neste último caso, pode ser garantida: 1) pela pura afeição sentimental; 2) pelo racional apego a valores; e 3) pela crença religiosa (p. 27). Posteriormente, desenvolve a ideia e identifica três tipos puros de dominação legítimas: 1) a de caráter racional, pela crença na legalidade; 2) a de caráter tradicional, pela crença na autoridade tradicional dos detentores do poder; e 3) a de caráter carismático, pela crença na santidade, no heroísmo ou na condição de modelo de conduta (p. 172).

Embora defenda que a forma de legitimidade mais comum é a crença na legalidade, faz distinção entre os conceitos. Diferencia-os pela possibilidade de existirem minorias que se impõem pela legalidade, tornando a dominação legítima, sendo a legalidade o meio e a legitimidade o fim (p. 29-31). Considerando a legalidade como elemento da legitimidade, explica que o conceito evoluiu na transformação do Estado feudal para o liberal, quando a conduta dos governos passaram a ser limitadas pela lei (p. 880, 881). Weber identifica suas classificações como fundadas na "origem" da autoridade (p. 859). De sua obra, percebe-se que passa pelo elemento conduta da legitimidade sem deter-se e não se envolve na questão do propósito.

Habermas difere de Weber em dois pontos principais: 1º) no que tange ao propósito da legitimidade, considera que a ação se subordina a um fim (1999, p. 146); e 2º) na relação entre legalidade e legitimidade, critica Weber explicitamente, afirmando que ele "*chegou a considerar a dominação legal como uma forma independente de dominação legítima*" (p. 343, 344). Assim, a crítica que Habermas faz à Weber desloca o tema para a questão ética e o propósito da ação (p. 346), contribuindo para a formulação do conceito.

A diferença entre legalidade e legitimidade pode ser vista em Dallari, quando, criticando Weber, defende a ênfase na atuação do poder e não na origem do mesmo, concluindo que o "*poder legítimo é o poder consentido*". Assim, o governante deveria utilizar a força a serviço do poder e sempre estar preocupado com a manutenção desse consentimento - garantia da legitimidade, sujeitando a vontade do governo à dos governados (Dallari, 1999).

Bonavides, ao tratar da legitimidade e do poder, considera que a legalidade é elemento da legitimidade, acrescentando à primeira a justificativa e a valoração do poder legal. Neste ponto faz alusão ao Estado Monárquico francês, no qual o rei tinha sua conduta no uso do poder limitada pela lei (2000, p.113,114).

Ainda, Bobbio ensina que *"a ingovernabilidade gera crise de legitimidade"*. Nesta senda, a solução para a crise de um sistema político estaria relacionada com a sociedade, *"na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e portanto novas áreas de consenso"*, destacando o fenômeno da opinião pública, como a *"pública expressão de consenso e de dissenso com respeito às instituições, transmitida através da imprensa, do rádio, da televisão etc."* (2007, p. 36,37).

De Bonavides e Bobbio, verifica-se que a legitimidade está não apenas ligada à legalidade, mas também à aceitabilidade da autoridade pelo povo.

Por todo o exposto nesta breve revisão conceitual, percebe-se que Weber considerava como poder legítimo aquele que: na origem (razão, tradição ou carisma) tivesse garantida a dominação pela crença nessa submissão; e na conduta do exercício do poder agisse nos limites da lei, independente da ética ou moral. Quando trata do propósito, não considera o cunho ético ou moral da ação, mas a legitimidade no emprego da força em virtude da não submissão à autoridade.

Desta feita, grande contribuição traz Habermas ao vincular a ética e a moral ao propósito, pois, com base em sua compreensão, percebe-se que, embora a origem e a conduta, fechando assim o conceito da legalidade, possam garantir a legitimidade do poder, caso o real propósito do poder não esteja positivado em lei, qualquer ação, por mais legal que seja, jamais será classificada como legítima. Nesta senda é Kelsen ao afirmar que qualquer revolução, independentemente do uso da força, ao contestar uma ordem vigente, sempre seria ilegal, por mais que pudesse ser classificada como legítima, como foi o caso das Revoluções Francesa e Americana (1999, p. 146, 147). Embora empregando uma visão jurídica, que em tese distanciaria a política da sociedade (Bobbio, 2007, p. 56, 57), a argumentação de Kelsen dá suporte à sociologia ao aproximar o povo como autor do ordenamento jurídico na legitimidade do poder.

Fechando o conceito de legitimidade, em específico seu fundamento no propósito, destaca-se a contribuição de Bobbio, ao incluir a capacidade de governo do Estado como condição de legitimidade para o poder. Assim, ressalta-se a importância de manter o acompanhamento da opinião pública, pois, sem seu apoio, qualquer ação estatal poderá ser considerada ilegítima no propósito, uma vez que o Estado tem por dever representar o povo.

## O uso da força pelo Estado

A política fixa os propósitos do uso da força. Clausewitz defendia esta ideia quando afirmou que *"o propósito político, que foi a razão inicial, deve tornar-se um fator essencial da equação...determinará assim, tanto o propósito militar a ser atingido como a intensidade do esforço que ele exige"* (1984, p. 82)

Bobbio explica que *"o uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente"* (2007, p.80), diferenciando as ações empreendidas pelo Estado e pela Igreja, onde apenas o primeiro possui o monopólio da força em um determinado território.

Esta exclusividade remonta a Hobbes quando afirma que os atos da República possuem origem em pactos recíprocos de uma multidão, uns com os outros, em função dos quais o Estado é instituído como autor autorizado a *"usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns"* (2003, p. 148). Assim, de Hobbes, percebe-se claramente surgirem duas razões que justificariam o Estado a usar da força: assegurar a paz e a defesa comuns.

Segundo Kelsen, a *"segurança coletiva visa a paz, pois a paz é ausência do emprego da força física"* e explica que a *"paz do Direito... é uma paz relativa e não uma paz absoluta, pois o Direito não exclui o uso da força, isto é, a coação física exercida por um indivíduo contra outro"* (1998, p. 26,27). Assim, percebe-se que uma das condições que justificam o uso da força é a segurança, pela qual se procura manter a paz. Em virtude de o Estado exercer uma coação mínima, pode-se inferir que o conceito de paz é relativizado. Neste sentido, o Estado possui o monopólio do uso da força, contudo não é absoluto. Exemplo disto é a legítima defesa, pela qual uma vítima, contra a qual foi empregada, de forma ilícita, a força, poderá usar da força para fazer valer seus direitos (p. 27).

Bobbio identifica três formas de poder: o econômico, o ideológico e o político. Coloca o político como poder supremo por possuir como meio a força, cuja expressão máxima é a guerra (2007, p. 82, 83), mas nesta linha expressa-se em um contexto da década de 1980, uma vez que a 1ª edição do livro é datada de 1986. Até a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da Guerra Fria o mundo só conhecia conflitos interestatais em alta proporção denominados "Guerra".

Contudo, no século XXI, ameaças até então pouco conhecidas se popularizaram como o terrorismo, os crimes transfronteiriços e o crime organizado, exigindo novas soluções por parte dos Estados. De igual forma, além do consenso público em desfavor da guerra, como algo imoral, a própria Organização das Nações Unidas tornou a guerra um meio ilícito, quando a Carta das Nações Unidas, em 1945, a proibiu expressamente ao estatuir em seu artigo 2º que: "*Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.*" (ONU, 1945). Com isso, o uso da força pelos Estados tinha que ser redesenhado à realidade do século XXI.

Assim, o primeiro ponto a considerar é que o Estado continua possuindo o monopólio do uso da força nas duas condições já vistas (assegurar a paz e a defesa comum). Contudo, no caso da defesa externa, *prima facie* não existe amparo legal no Direito Internacional para ser empregada a força, pois assim estaria se defendendo o direito à guerra. Apesar disto, seguindo o pressuposto de Vegetius, verifica-se a importância de manter uma força militar em condições de agir para garantir a paz: "*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum; qui uictoriam cupit, milites inbuat diligenter; qui secundos optat euentus, dimicet arte, non casu*" (Vegetius R., Séc IV). Esta máxima latina, em tradução própria, significa: 'Portanto, quem anseia pela paz, prepare-se para a guerra; quem anseia a vitória, adestre cuidadosamente seus soldados; quem anseia por resultados, lute se valendo da arte, e não do acaso'.

Desta forma, verifica-se que a necessidade social de paz impõe ao Estado a responsabilidade por manter uma força militar suficientemente capaz de ser empregada contra ameaças externas, a fim de garantir a paz como a ausência da guerra, ou internamente, a fim de garantir a paz do Direito, em gradações proporcionais aos problemas enfrentados.

Wilson apresenta nova questão sobre o uso da força, distanciando-se da destinação da força (interna ou externa) e atendo-se a estratégia em seu emprego, especificamente abordando, entre outros aspectos, a gradação em seu uso. No artigo "Poder em Transição: A Verdadeira

Tragédia do Poder Norte-Americano” o autor faz as seguintes considerações que contribuem com a proposta deste trabalho: 1º) critica a estratégia norte-americana das últimas décadas em que os governos consideraram o poder em termos de poder coercitivo (*Hard Power*) ou de persuasão (*Soft Power*), por que, coerção e persuasão, são categorias de força e não de poder, não garantindo a legitimidade na imposição da vontade, por agir apenas com pressão psicológica e política; e 2º) quando afirma que “*o poder se encolhe quando mal empregado*” ele explica que os fracassos dos EUA nas guerras modernas, como no Iraque e no Afeganistão, bem como em ameaças e promessas irrealistas impossíveis de se concretizarem diminuem o poder, uma vez que o Estado perde autoridade perante a comunidade internacional (Wilson, 2015, p. 38-39).

Por conseguinte, o uso da força não constitui em condição suficiente para se garantir a legitimidade do poder estatal, uma vez que os EUA, mesmo sendo uma potência bélica não pôde evitar os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (Wilson, 2015, p. 39). Com isso, pode-se inferir que o poder dos EUA tem sido usado de forma inadequada no Oriente Médio, de onde se originaram os ataques, quer seja pela falta de propósito ou pela incoerência ao longo do tempo. Isto levou à falta de credibilidade no contexto nacional e internacional e à redução do poder dos EUA no mundo pelo frequente uso ilegítimo do poder, independente do meio empregado, pela coação ou pela persuasão.

Logo, diante do que foi exposto acerca do conceito, ao considerar o uso da força e sua legitimidade, deve-se considerar como importante fator o propósito. Ou seja, o fim que se deseja alcançar, de maneira que a opinião pública nacional e internacional a legitime, é questão que não pode ser negligenciada. De igual forma, por não existir mais Direito da Guerra, sendo a defesa uma ação, a princípio, de proteção, e a percepção de segurança passou a ser o foco no século XXI, com o crescimento de importância da necessidade de se garantir internamente a Paz do Direito, a gradação no uso da força e seu uso inteligente devem ser priorizados pelo Estado. Com isso, infere-se que a percepção de segurança pela sociedade garanta a legitimidade do poder estatal.

## As Operações de Garantia da Lei e da Ordem

O Ministério da Defesa define Op GLO como:

... uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem. (BRASIL, 2013, p. 14, 15)

O Manual do Exército EB20-MF-10.103 - Operações, de 2014, considera a garantia da lei e da ordem uma tarefa das Operações de Apoio à Órgãos Governamentais, entre outras como: garantir os Poderes Constitucionais, proteger estruturas estratégicas, realizar ações na faixa de fronteira e prevenir e combater o terrorismo (BRASIL, 2014, p. 4-21).

Percebe-se que atualmente o Exército diferencia as Operações de Apoio à Órgãos Governamentais (OAOG) das Operações de Pacificação, bem como não trata mais GLO como uma operação, mas uma tarefa apenas do primeiro tipo de operação. Esta distinção se torna válida, pois, por vezes, a literatura e documentos tratam de Op GLO, bem como a força nela empregada como Força de Pacificação, termos atualmente considerados aparentemente inapropriados, porém, ainda em uso.

Diferenciando estes tipos de operações, o Manual EB20-MC-10-217 - Operações de Pacificação, de 2015, é esclarecedor ao afirmar que, embora similares, existem distinções a serem consideradas. Entre as principais diferenças, citam-se, quando em Território Nacional: que as Operações de Pacificação ocorrerão quando instituídos Estado de Defesa ou Estado de Sítio por Decreto Presidencial, enquanto as OAOG por meio de Diretriz do Presidente da República; e que as operações de pacificação exigem "*unidade de comando dos componentes militar e civil*", enquanto nas OAOG "*há situações de coordenação e de cooperação entre as forças militares e as agências civis sem a caracterização de unidade de comando*" (BRASIL, 2015, p. 6-7). Entre os aspectos doutrinários

comuns cita-se como ponto de destaque que ambas combinam atitudes coercitivas com ações construtivas, sendo que as primeiras ocorrem com maior ênfase nas primeiras fases (fases de intervenção e estabilização), sendo executadas pelos militares, enquanto as construtivas devem ser realizadas principalmente na fase final (fase de normalização) pelo componente civil. Neste momento, as tarefas de segurança, restauração de serviços essenciais, governança e desenvolvimento econômico, passam a ser prioritariamente desenvolvidas pelas agências civis (p. 4-3, 6-1).

Desta forma, as Op GLO estão explicitadas no Art 144 da CF/88, quando trata da segurança pública, entretanto sem mencionar as FA. Entretanto, o Art 142, da CF/88, inclui nas atribuições das FA a "*garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem*", sendo o ponto de conexão entre as FA e as Op GLO para garantir a segurança pública. Os referidos dispositivos são interligados pelo Art 15 e 16, da Lei Complementar nº 97, de 9 junho de 1999, quando, ao tratar do emprego das FA, a referida lei prevê a hipótese de emprego em garantia da lei e da ordem. Ainda, o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa as diretrizes para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem. Todos estes dispositivos legais e supralegais dão suporte ao emprego das FA em Op GLO.

Consubstanciando ao já exposto, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) brasileiras vinculam o emprego das FA na garantia da segurança coletiva pelo emprego em GLO. A PND (BRASIL, 2012, p. 12) define segurança como: "*a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.*"

A PND difere segurança de defesa nos seguintes termos: "*A **segurança**, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos **se sentem** livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. Por sua vez, **defesa é a ação** efetiva **para se obter ou manter** o grau de **segurança** desejado.*" (BRASIL, 2012, p. 15 - **grifei**). Assim, segurança é a condição percebida, enquanto defesa é a ação a fim de obter a percepção desejada de segurança.

Ainda, a END define como uma de suas diretrizes "*Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição.*" (p. 58). Esta diretriz consta na primeira versão da END, aprovada por meio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Por conseguinte, fica notório que o Brasil possui, desde 2008, a previsão normativa de emprego das FA em Op GLO, sendo atualmente diferenciada das operações de pacificação, por estas, em território pátrio, exigirem decretação de estado de exceção.

Não resta dúvida que este emprego das FA em Op GLO constitui novidade, embora sem distanciar-se de seu fim constitucional, sendo legal e, atualmente, possui normativo infraconstitucional e infralegal que o regula. De igual forma, as Op GLO resgatam a finalidade dos Exércitos desde a origem dos Estados-Nação, garantindo não apenas a paz como ausência de guerra na defesa externa, mas também a paz do Direito, como segurança percebida pela sociedade internamente, ultrapassando o componente origem da legitimidade e, abarcando, principalmente, o propósito de emprego.

## **A relação entre as Forças Armadas e a sociedade**

A relação entre as FA e a sociedade é tão antiga quanto a origem dos Estados-Nação. O surgimento do Exército de uma Nação está diretamente ligado à formação daquele Estado. Desta forma, partindo do conceito e da origem do Estado, é possível compreender esta relação.

Segundo Bobbio (2007, p. 73) o Estado mais primitivo possuiu, desde sua origem, duas finalidades precípuas, sustento e defesa, das quais destaca-se a última em se tratando de FA.

Ao falar do conceito e dos elementos constitutivos do Estado, Friede identifica três elementos essenciais ao conceito: o humano - povo, o físico - território fixo e o subjetivo - soberania (2015, p. 56 e 57). Assim, define o Estado "*como a organização político-administrativo-jurídica do grupo social que ocupa um território fixo, possui um povo e está submetido a uma soberania.*" (p. 42 e 43). O mesmo autor, ao tratar especificamente do povo, afirma que "*destaca-se como o pressuposto basilar e originário... sem o qual sequer pode existir a concepção primária de Nação a permitir, em última análise,*

*a concepção da organização político-jurídica, de feição vinculativa, que traduz a transformação daquela entidade em um autêntico Estado.” (p. 58)*

A ideia de que a existência de um povo sempre será dependente da defesa é inerente ao conceito finalístico de Estado, pois sem o qual o próprio Estado não existe. Desta necessidade de defesa do Estado e, conseqüentemente, de defesa do povo, como pressuposto de existência do primeiro, é que surge a necessidade de uma força militar capaz de realizar essa defesa - o Exército, como embrião do que viriam a ser as FA.

O Estado, no período medieval, detinha o monopólio da força e, para tal, deveria possuir *“um poder coativo superior e legítimo”* (Bobbio, 2007, p. 72). Isto ocorreu, pois, na época anterior, o período feudal, o Estado caracterizou-se pela máxima *“descentralização política, administrativa e econômica”* (p. 185), e passou a clamar pela sobrevivência diante das invasões dos bárbaros. Este desafio levou-o a responder com a centralização do poder na época seguinte, o período medieval (p. 184 - 185). Desta forma, percebe-se que o Estado medieval centralizou o poder militar de feudos em prol da criação de Exércitos de reis, tornando-os um poder militar superior e criando as condições de serem empregados para garantir a defesa, o que os fez legítimos no uso da força.

Segundo Smith (2005), o ponto de partida para se compreender as forças militares modernas está em Napoleão, com o surgimento do soldado nacional, que não combatia mais em nome do rei, mas em nome da França. Com a derrota da Prússia pela França Napoleônica, deu-se início a reforma militar prussiana e a reestruturação do pensamento militar com as teorias da guerra de Clausewitz. Estes elementos, segundo Smith, foram as bases do paradigma da guerra industrial, pela qual todos os exércitos europeus passaram a se caracterizar pela conscrição, mobilização, profissionalismo e desenvolvimento tecnológico. Ao ocorrerem as duas Grandes Guerras Mundiais, a escalada da guerra evoluiu ao nível industrial com a evolução dos armamentos, dos transportes e das comunicações, até que culminasse no nível mais letal, o da era nuclear. Do exposto pelo autor, verifica-se que essa relação entre Exércitos e a sociedade não se alterou desde Napoleão e Clausewitz até os dias atuais, uma vez que os exércitos nacionais permanecem

até hoje. Entretanto, em que pese na guerra moderna não se lute mais contra um inimigo possuidor de um exército formal, mas contra forças irregulares em um contexto de guerra assimétrica ao que chama de paradigma de guerra entre os povos, o autor afirma que o soldado nacional continua sendo o mesmo. Assim, ressalta-se a relação entre FA e povo na medida em que o primeiro é a real projeção do segundo.

Clausewitz pressupõe em sua obra , "Da Guerra", a existência da relação entre as FA e o povo. Ao identificar os três elementos: "*as forças armadas, o país e a determinação do inimigo*" (1984, p. 94), que podem ser compreendidos, respectivamente, como FA, governo e vontade do povo, fica notório que a vitória da ação militar exige que este relacionamento exista e seja efetivo.

Essa vontade do povo, no contexto moderno, é valorizada por Smith ao defender a importância do planejamento da guerra segundo o paradigma da guerra entre o povo. O referido autor, neste sentido, afirma que o papel da mídia deve ser parte integrante do planejamento, uma vez que altera a vontade do povo. Entretanto, esta tarefa se torna de difícil execução, pois, embora o inimigo esteja entre o povo, este não é o inimigo, havendo a necessidade de diferenciar povo e inimigo para que se possa conquistar a vontade do povo (Smith, 2005).

Outra abordagem possível é a jurídica. Nesta linha, a prestação estatal, executada pelas FA, como garantidoras da sensação de segurança para a sociedade, pode ser classificada como serviço público ou como feixe de poder de polícia, carecendo de análise.

O Direito foi construído ao longo da história, fruto de questões políticas e culturais, e, em especial o Direito Público, como o é na atualidade, é o resultado das mudanças advindas com o Estado de Direito (Alexandrino, 2010, p. 633). Assim, o serviço público e o poder de polícia são conceitos jurídicos advindos do Estado de Direito, contudo em momentos distintos. Torna-se necessário fazer breve revisão à formação do Estado Moderno, atentando para o período que compreende o Estado Absolutista, o Estado Liberal e o Estado Social (Sundfeld, 2001).

Primeiramente, passou a existir o poder de polícia como uma necessidade do Estado exercer autoridade para garantir o bem-estar da coletividade, mesmo que restringindo direitos. Isto ocorreu no

Estado Absolutista, como manifestação do poder de império do rei, detentor do poder absoluto, fruto, entre outros fatores, do poderio militar concentrado em suas mãos, o Exército, que além de defender o território, impunha a vontade do soberano aos súditos. O Estado Liberal, como resultado das revoluções burguesas, com a consequente desconcentração de poder nas mãos do rei ao limitar suas ações pelo império da lei, outras questões passaram a se impor. Entre outros impositivos, surgiu o de se ter um aparato burocrático para atender as necessidades do Estado, que não eram muitas, pois, para que o mercado dos burgueses funcionasse corretamente, o Estado simplesmente não poderia intervir, ou seja, ele era garantidor de uma liberdade negativa (Moraes, 2011). Foi no Estado Social que este aparato burocrático passou a se dedicar a atender as necessidades da sociedade, com prestações positivas ampliativas de direitos como o direito a saneamento básico e educação, por exemplo. Estava criado o conceito de serviço público.

Percebe-se que poder de polícia e serviço público são conceitos jurídicos surgidos em momentos distintos, e com conteúdos diversos, em que o primeiro restringe direitos e o segundo amplia direitos. Corroborando com este entendimento estão os argumentos de Bandeira de Mello:

Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidades, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social. (2012, p. 700, 701)

Assim, percebe-se que empregando o critério histórico-jurídico, poderia se advogar que as FA, em uma visão restritiva, estaria atuando em Op GLO para garantir a segurança coletiva como feixe do poder de polícia. Contudo, Bobbio explica que em assuntos sociais os critérios jurídicos e históricos podem não ser os mais adequados.

Hoje, a historia das instituições não só se emancipou da historia das doutrinas como também ampliou o estudo dos ordenamentos civis para bem além das formas jurídicas que os modelaram; dirige suas pesquisas para a análise do concreto funcionamento (1987, p. 54)

Assim, relações entre as FA e a sociedade devem ser revistas sob o prisma da sociologia e não do prisma histórico-jurídico. Logo, de todo o exposto, percebe-se que as FA em Op GLO garantem o direito à vida e à livre-expressão da vontade, sendo percebido pela sociedade como garantidoras de segurança, direito este previsto no *caput* do Art 5º da CF/88.

## **Conclusão**

O quadro conjuntural do Brasil sobre segurança é apresentado de forma sintética por Pinheiro:

O que se verifica, na atualidade, é que a Segurança Pública é como um iceberg, cuja parte visível, correspondente a cerca de 10%, apresenta a corrupção, o vício, o narcotráfico, a violência, as desigualdades sociais, e os ilícitos de toda a ordem. Mas, é um grave equívoco não visualizar os 90% da parte submersa do iceberg, que contém a fome, a miséria, o desemprego, a desagregação familiar, a carência habitacional, a educação ineficiente, a morosidade da justiça e um código penal obsoleto e ineficaz. E este é o imenso campo fértil que possibilita a proliferação da violência e do desrespeito à lei e à ordem. (Pinheiro, 2009)

Assim, percebe-se que relatórios oficiais como os constantes abaixo, referente à ocupação da Maré na Op GLO São Francisco, nos anos de 2014 e 2015, demonstram êxito na ação militar, entretanto, a questão que paira é se apenas a ação militar seria suficiente.

As metas estipuladas para esta Operação foram atingidas pela retomada da área enquadrada e pela perda da liberdade de ação das organizações criminosas...Destaca-se o apoio da população, que deixou de ser explorada de forma impune pelo crime e passou a se beneficiar da crescente presença do Estado, sob a forma de melhorias nas áreas sociais.

Desde o início da operação foram realizadas mais de 65.000 ações, 583 prisões, 228 apreensões de menores por cometimento de atos infracionais e 1.234 apreensões de drogas, armas, munições, veículos, motos e materiais diversos.(BRASIL, EB, Nota à Imprensa - Força de Pacificação (F Pac) – Operação São Francisco, Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documento-a-imprensa>> Acesso em: 15 maio 2016.)

A Força de Pacificação divulgou que houve redução dos índices de homicídios no complexo , que ocupa uma área de sete quilômetros quadrados disputada por três facções criminosas. Antes de abril do ano passado, a taxa anual de homicídios na área de ocupação era de 21,29 mortes por 100 mil habitantes, segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Estado (ISP). Esse número caiu para 5,33 mortes, após a ocupação das tropas federais.

No balanço divulgado pelo Exército estão ainda ações sociais no total de 24 mil atendimentos. Também são relatadas melhorias em projetos de esgotamento sanitário, recolhimento de lixo e retirada de carcaças pelas vielas o que impedia a circulação de moradores. (Matéria veiculada no Portal G1 em 30/06/2015 06h05; Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/pm-assume-ocupacao-de-favelas-da-mare-partir-desta-terca.html>> Acessado em: 21 jun 16)

A seguir os depoimentos após a continuidade da ocupação preocupam, pois percebe-se que, embora o êxito inicial das FA seja uma realidade, os demais agentes estatais, referentes ao componente civil, não se fizeram presentes como deveriam.

... o policiamento estava reforçado nos acessos às comunidades da Maré, ... barricadas em algumas ruas da comunidade, instaladas por traficantes para dificultar a entrada da polícia nas favelas ... Cerca de 380 alunos da rede estadual de ensino ficaram sem aula nesta manhã devido a essa operação policial ... providências no sentido de garantir a integridade física e moral de seus alunos, professores e funcionários. (Matéria veiculada no Portal G1 em 10/12/2015 06h28; Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/pm-faz-operacao-na-mare-rio-um-dia-apos-flagrante-de-homens-armados.html> > Acessado em: 21 jun 16)

A violência e pobreza que os circundam nas favelas do Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, têm impacto direto sobre sua educação... Segundo a Secretaria Municipal de Educação, 129 mil estudantes da rede municipal tiveram aulas canceladas pelo menos uma vez entre janeiro e outubro passados devido à violência que circunda suas escolas. (Matéria veiculada no Portal G1 em 31/12/2015 10h38; Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/12/ser-aluno-na-mare-educacao-marcada-por-violencia-e-dias-perdidos.html>> Acessado em: 21 jun 16)

Mais de um ano depois da ocupação militar, traficantes armados continuam na região e os confrontos têm se repetido ... "Com o Exército ainda dentro aqui, está muito tendo confronto ainda deles com os bandidos", diz um morador. "Sai para trabalhar e não sabe se consegue entrar. Ou se sai para buscar a criança na escola, uma troca de tiro. Estamos todos apreensivos. A esperança é que tudo se normalize e fique bem", afirma outra moradora. (Matéria veiculada no Portal G1 em 23/06/2015 08h32; Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2015/06/forca-de-pacificacao-teve-avancos-na-mare-mas-ainda-enfrenta-dificuldades.html>> Acessado em: 21 jun 16)

Neste sentido, importante o destaque feito por Clausewitz em relação a necessária ocupação da região em conflito pelas FA, pelo risco da reorganização do inimigo (1984, p. 94). Embora a visão seja no campo bélico, torna-se válida a assertiva também no campo político, pela qual não basta as FA vencerem a ação militar, mas o Estado (seu governo) deve ocupar sua posição a fim de evitar que os núcleos de poder derrubados não se reorganizem.

Assim, em relação a legitimidade do Estado brasileiro no emprego das FA em Op GLO como o foi na Maré, *prima facie* não merece questionamento. Essa inquestionabilidade é devida no curto prazo, pois todos os elementos da legitimidade são satisfeitos: na origem, possui a vontade do povo formalmente exposta no texto constitucional; na conduta, a ação militar encontra-se limitada pela legislação; e no propósito se manteve sob a sanção da opinião pública.

Entretanto, verificou-se que, a exemplo da ação dos EUA no Oriente Médio, ao aplicar o *hard power*, na qual as FA norte-americanas não foram reconhecidas pelo povo local como legítimas, as Op GLO no Brasil, a longo prazo, e sem a efetiva participação do componente civil fornecendo serviços essenciais ao povo, pode ser um risco a legitimidade do Estado nestas comunidades em operações futuras.

Desta feita, conclui-se que esta verificação da legitimidade do Estado em comunidades carentes, a longo prazo, é questão a ser melhor investigada, sugerindo-se correlacionar a pesquisa com a questão da percepção da segurança. Por fim, espera-se que em futuras Op GLO que porventura se façam necessárias os componentes civil e militar se apresentem em igual proporção a fim de garantir a eficácia da ação política.

## Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (2012). *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros.

BOBBIO, Norberto. (2007), *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 14a edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BONAVIDES, Paulo. (2000), *Ciência Política*. 10a edição, revista e atualizada, São Paulo, Malheiros.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 9 junho de 1999, trata do preparo e emprego das Forças Armadas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa as diretrizes para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD33-M-10 - Garantia da lei e da ordem. 2013

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. EB20-MF-10.103 - Operações, 4. ed. 2014.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. EB20-MF-10.217 - Operações de Pacificação, 2015.

CLAUSEWITZ, Carl von.(1984) *Da Guerra*, London, Oxford University Press, Tradução de Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, Rio de Janeiro, EGN

DALLARI, Dalmo de Abreu. (1998), *Elementos de Teoria Geral do Estado* (e-book), 2a edição, atualizada, São Paulo, Saraiva.

FRIEDE, Reis. (2015), *Ciência Política e Teoria do Estado*, Rio de Janeiro, Bibliex.

HABERMAS, Jürgen. (1999), *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social*. volume 1, Madri, Grupo Santillana de Ediciones.

HOBBS, Thomas. (2003), *Leviatã*, Tradução de João Paulo Monteiro, São Paulo, Martins Fontes.

KELSEN, Hans. (1998), *Teoria Pura do Direito*, Tradução de João Baptista Machado, 6a edição, São Paulo, Martins Fontes.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa.(2013) Sobre a evolução do Estado. Do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 16 **Erro! A referência de hiperlink não é válida.**n. 2833, 4 abr. 20**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**<http://jus.com.br/revista/texto/18831>**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>> . Acesso em: 17 mai. 2016.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. (2009) Estudo nº 322 - *A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem*. Fórum Especial 2009 - Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como “Sonho Brasileiro”, Oportunidade para as Favelas, nos dias 17 e 18 de setembro de 2009.

SMITH, Rupert. (2005) *A utilidade da força: a arte da guerra no mundo moderno*. Lisboa-Portugal, Setenta.

SUNDFELD, Carlos Ari. (2001) *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo, Malheiros.

WEBER, Max. (2002), *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2a reimpressão, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

WILSON III, Isaiah. (2015), “Poder em Transição: A Verdadeira Tragédia do Poder Norte-Americano”. *Military Review*, 70, 2: 35-44.

VEGETIUS R., Publius Flavius. (séc IV) *Epitoma rei militaris*, Livro III, Disponível em: < <http://www.thelatinlibrary.com/vegetius3.html>> . Acesso em: 18 mai. 2016.