

A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NA SEGURANÇA E OS DIREITOS HUMANOS¹

*LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS BRASILEÑAS EN SEGURIDAD Y
DERECHOS HUMANOS*

*THE PERFORMANCE OF THE BRAZILIAN ARMED FORCES IN SECURITY AND HUMAN
RIGHTS*

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha²

ÁREA DO DIREITO: Constitucional.

Resumo

Este texto científico analisa a atuação das Forças Armadas para a garantia da segurança, bem como o respeito aos Direitos Fundamentais no decorrer da atuação aqui referida.

Palavras-chave: Forças Armadas; Direitos Humanos; Segurança.

Abstract

This scientific text analyzes the performance of the Armed Forces to guarantee security, as well as respect for Fundamental Rights during the performance referred to here.

Keywords: *Armed forces; Human rights; Safety.*

Resumen

Este texto científico analiza la actuación de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, así como el respeto a los Derechos Fundamentales durante la actuación aquí referida.

Palabras clave: *Fuerzas Armadas; Derechos humanos; Seguridad.*

¹ Recebido em 04/agosto/2020. Aceito para publicação em 07/outubro/2020.

² Ministra e ex-Presidente do Superior Tribunal Militar. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa. Doutora *honoris causa* pela Universidade Inca Garcilaso de la veja, Lima, Peru. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica Portuguesa. Especialista em Direito Constitucional pela UFMG. E-mail: bethgr@gmail.com

Para nós brasileiros, um dos dilemas que mais nos afligem é a segurança pública. Soluções várias, a nível federal, estadual e municipal, têm sido apresentadas, mas todas sem que a população sinta-se convencida de que possam ser efetivas para resolver o problema.

O crime organizado, e muitas vezes o desorganizado, crescem de maneira assustadora e assolam, principalmente, a população de baixa renda, refém de uma guerra que pode ser definida como uma “guerrilha sem ideologia”. Este segmento de classe sofre com a violência dos dois lados: dos criminosos e das forças destacadas para combatê-los. A sociedade, vulnerável e desesperada, clama por medidas radicais que por vezes passam a margem das garantias constitucionais, desconsiderando que, se eventualmente forem adotadas medidas extralegis levarão ao debacle o Estado Democrático de Direito.

Nesta minha exposição, trago à reflexão um tema inquietante: é razoável ceder direitos fundamentais por um Estado de segurança?

Por certo, o medo ocasionado pela criminalidade é preocupante não só no Brasil, mas em toda a Latino América. A violência está umbilicalmente ligada à pobreza, à desigualdade e à exclusão social que seguiram caudatárias às etapas de modernização e desenvolvimento econômico desordenado dos países da região. Por isso necessário agir com cautela.

Hobbes, na sua obra o LEVIATÃ já afirmava “*o Estado tem o dever de assegurar a paz e a defesa comum dos cidadãos.*” Mas de que paz e defesa comum se está a cogitar neste novo milênio? Qual ou que espécie de segurança buscam hodiernamente os Estados? Por certo, não é a hobessiana, apesar do homem ainda ser o lobo do homem.

No sentido amplo do termo, segurança refere-se à ausência de riscos ou ameaças, tanto no campo dos assuntos internacionais como na esfera individual, referindo-se aos Estados, governos e à coletividade. Trata-se de um conceito que sofreu transformações ao longo do tempo, adquirindo concepções históricas distintas devido às mudanças políticas, econômicas e sociais globais.

No Brasil, o seu implemento alterou-se sensivelmente após a Constituição de 1988. Até a sua promulgação prevalecia a Doutrina de Segurança Nacional elaborada durante os governos militares. Influenciada pela Guerra Fria, enfrentava-se a ameaça do comunismo contra o mundo livre. A segurança nacional, dado o seu

caráter coletivo, sobrepujava os direitos dos indivíduos, passíveis de repressão quando atentassem contra ela.

Mas o cenário internacional mudou e o Brasil redemocratizou-se. Por decorrência, mudou o enfoque da segurança. O Poder Executivo é seu formulador e executor, porém, a Lei Maior inseriu a participação da sociedade civil, por intermédio do Poder Legislativo, fiscalizador e provedor dos recursos financeiros para a sua implantação e implementação. Esta visão legitimante foi vital na medida em que elevou o cidadão acima do Estado Nacional.

Doutrinariamente, o conceito de segurança desdobra-se em vertentes variáveis. Aqui, eu abordarei tão somente a segurança nacional e a pública.

Atualmente, a Segurança Nacional, estigmatizada em razão do regime militar, foi relegada a segundo plano e a expressão substituída por defesa do Estado.

Dela decorre, diretamente, a segurança pública, e o desafio é conciliá-la com os direitos humanos, uma vez não serem mutuamente excludentes. Ao contrário, a segurança pública com eles interage ao proporcionar ao cidadão a ordem, a paz e a tranquilidade, finalidade de toda organização jurídico-política saudável.

Sem dúvidas estar seguro é um direito humano, consectário do direito à vida e à dignidade.

A questão que aflige é, não sendo os direitos humanos absolutos, em um Estado de Direito poder-se-ia sacrificá-los em nome da segurança coletiva, que impõe o binômio liberdade/autoridade, sendo a primeira a regra e a segunda a exceção? Será que o relaxamento desta situação não tornaria exceção a liberdade e a autoridade a regra?

Por óbvio, é juridicamente admissível a restrição temporária das garantias fundamentais, verificada a existência de situação de desordem social ou mesmo, quando em risco as instituições estatais.

No entanto, se o controle não for rigoroso poderá haver colisão entre o Estado e os homens, posto o fortalecimento da segurança não implicar, necessariamente, no fortalecimento dos direitos humanos. Em casos extremos, poder-se-ia mesmo dizer que a Pessoa é ameaçada não só pelas ameaças, mas pelas medidas tomadas contra essas ameaças.

É fato afetar a violência o gozo das proteções constitucionais de diferentes maneiras. Contudo, o respeito a elas vincula-se intrinsecamente à maneira como as sociedades democráticas são capazes de enfrentar este mal terrível. Daí, para

controlá-las a um nível aceitável, mister a adoção de estratégias que considerem todos os fatores circundantes.

A Constituição Federal Brasileira, no Capítulo III, artigo 144, estabelece que:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.”

Atente-se não estarem as Forças Armadas nele abarcadas, uma exclusão significativa.

Da norma constitucional extrai-se ser a segurança pública um atributo da estatalidade, a ser obtida por meio da prevenção e punição de infrações e crimes, bem como pela reintegração social do infrator. Compete a Governança combater as causas que geram a insegurança e, paralelamente, adotar programas e ações que estimulem as condutas lícitas e éticas dos cidadãos, não limitando-se, apenas, a reprimir condutas faltosas.

Porém, no imaginário coletivo, a segurança é confundida erroneamente como uma questão de polícia. Predomina a ideia de que a diminuição da violência somente se efetiva mediante o aumento da força policial e de uma maior severidade legal e não, com práticas legitimadoras e políticas inclusivas.

Inquestionável, no Brasil, serem os desníveis sociais imensos e grande parte da população estar privada de bens básicos como saúde e educação. Tanta opressão socioeconômica, por óbvio dá azo ao incremento da criminalidade. Afinal, a violência reproduz uma tentativa de um diálogo fracassado, incapaz de responder às frustrações dos desfavorecidos.

Nesta perspectiva, só por meio da adoção de programas que promovam a isonomia e assegurem materialmente o que a Constituição estatui formalmente, poderão ser minimizadas as insatisfações que resvalam no ódio.

A ponderação a ser feita é: segurança pública e direitos humanos para quem? Para todos os cidadãos, evidentemente! No Brasil, contudo, os mais afetados tanto com a violência real quanto com a simbólica, são os vulneráveis: mulheres,

crianças, adolescentes, população LGTBI, pessoas com deficiência, povos tradicionais e afrodescendentes.

Nesse norte, a adoção de projetos governamentais racionais e eficientes devem incorporar os padrões jus humanitários e, *pari passu*, estabelecer limites intransponíveis para as intervenções públicas abusivas. Até porque segurança pública e direitos humanos formam um binômio indissolúvel e eventuais falhas sinalizam a fragilidade estatal.

Ao contrário do que propugnavam os regimes autoritários do passado, segundo os quais a segurança caracterizava-se, tão somente, pela manutenção da ordem como expressão do poder; o modelo hoje adotado tem como premissa básica o princípio de que a proteção dos indivíduos reflete as instituições e as leis do país, indicador relevante da ingerência cidadã. Ela está longe de reproduzir mera a repressão, porque conjuga a paz e a ordem com as conquistas civilizatórias.

Por consequência, quando se fala em segurança pública, fundamental o controle dos fatores geradores de brutalidades e incertezas no interior das sociedades economicamente desequilibradas, com vistas a coibir usurpações odiosas.

Sob este enfoque, imprescindível a observância da estrutura padronizada de direitos que privilegiem a dignidade humana, insculpida no art. 5º, da Constituição Federal. E não só nela! Os Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil relacionam o exercício da segurança estatal com o respeito aos Direitos Humanos. Cite-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres da Pessoa de 1948, bem assim a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto de São José da Costa Rica, para citar os Atos regionais mais relevantes.

A propósito, entre os processos enfrentados pelo Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e nos quais o Estado restou condenado: **o caso Nogueira de Carvalho e outros vs Brasil; o caso Escher e outros vs Brasil; o caso Gomes Lund e outros vs Brasil; o caso Favela Nova Brasília vs Brasil e o caso Herzog e outros vs Brasil**, questionou-se, precisamente, as ações abusivas dos militares da polícia e/ou das Forças Armadas. Recentemente o Rio de Janeiro vivenciou um episódio dramático no qual foram mortos dois civis e houve uma tentativa de homicídio em relação a um terceiro, confundidos com assaltantes. Foram disparados contra eles mais de 250 tiros de fuzil e pistola, por vários militares do Exército que faziam policiamento do local.

O cuidado, portanto, há de ser redobrado, porquanto se está a lidar com o direito à integridade pessoal, que implica no respeito à vida em seus aspectos físicos, morais e mentais. E da integridade emanam a liberdade, a privacidade e a honra.

Se for correto afirmar poderem os direitos humanos sofrer restrições ou limitações por não serem absolutos, igualmente correto dizer dever o Estado orientar-se segundo um contrato social no qual os partícipes delegaram, sim, poderes à organização política em troca de segurança e proteção, mas nem por isso abdicaram seus direitos de cidadania. Até porque, repito, o binômio direitos humanos e segurança pública não são excludentes, nem tampouco, se opõem.

O Brasil hodierno presencia o colapso do Estado no combate à violência urbana com os meios convencionais. Em decorrência, utilizam-se cada vez mais as Forças Armadas para este enfrentamento.

E neste ponto, abro um parêntese para dizer que duas são as concepções que norteiam a ideia de segurança. A primeira apoia-se no pressuposto de que o Estado deve combater os criminosos, ocupando as regiões assoladas pelo crime. Os delinquentes são considerados inimigos podendo, inclusive, até ser eliminados fisicamente. É o caso da segurança pública militarizada, na qual os policiais são treinados para a guerra. O emprego da força sobrepõe-se às medidas de inteligência e a consequência nem sempre conduz ao sucesso, porque ocasiona, não raro, danos colaterais no seio da população.

Para a segunda concepção, as políticas públicas de enfrentamento e combate à violência espelham um serviço a ser prestado à comunidade em geral. O cidadão é o objeto de proteção e resguardo. Busca-se resguardar os indivíduos e os efeitos colaterais são episódicos.

O sucesso da missão demanda a articulação de áreas transversais, como a social, para modificar o ambiente de agressão. Aqui, o predomínio dos serviços de inteligência revela-se essencial e as FFAA não detêm papel predominante.

Não obstante as duas teorias tenham disputado adesões nos últimos vinte anos, apenas a segunda, compatibiliza-se com a Carta Política Brasileira. Somente ela harmoniza-se com o Estado Democrático de Direito e com a normalidade constitucional, porque trata todos os cidadãos, indistintamente, como dignos respeito e consideração e opõe-se à lógica bélica do confronto “amigo-inimigo”.

Por certo a Lei Fundamental de 1988 não impede o Brasil de lançar mão da força militar federal se se fizer necessário para garantir a lei e a ordem quando os meios normais de garantia mostrarem-se insuficientes. E é sob esse prisma, unicamente em momentos de anormalidades, quando a ordem pública estiver efetivamente em risco, que deve ser permitido o emprego das FFAA em ações de segurança de maneira circunstancial ou excepcional, nunca sistemática.

Porém, lamentavelmente, a despeito do contido na Lei Fundamental, é a lógica do enfrentamento a que tem prevalecido, nomeadamente nos centros urbanos. Em face aos escândalos de corrupção e do incremento da criminalidade, forte é a descrença nas instituições civis, razão pela qual a sociedade tem voltado as suas expectativas para as instituições militares.

Isto tem a ver com o fato delas desempenharem historicamente um papel ativo e, por vezes decisivo, na política nacional. Agregue-se outra característica decisiva: a identificação das Forças Armadas com o povo devido a composição social da tropa, advinda das classes média e menos abastadas.

Outro motivo é sua atuação, cada vez mais proeminente, em missões para além das eminentemente constitucionais. Frequentemente elas são demandadas a realizarem obras públicas – o corpo de engenheiro militares do Exército detêm uma expertise e conhecimento que se destacam qualitativamente - em ações cívicas, humanitárias e outros serviços para os grupos populacionais desfavorecidos.

A utilização das FFAA na segurança interna reforçou-se, ademais, pela participação das tropas em missões de paz. Após treze anos de permanência no Haiti, a Minustah, conseguiu resgatar relativa estabilidade ao país, que vivia numa convulsão permanente após a queda do Presidente Jean Bertrand Aristide.

Analisando-se friamente a situação o Brasil está politicamente esvaziado e necessita convocar sua FFAA para suprir a aspiração dos seus cidadãos, a principal delas hoje em dia, a de viverem em paz.

Diante da impossibilidade de o corpo policial dos estados federados cumprir os seus objetivos por razões as mais diversas, as Forças Armadas entraram em cena.

Agreguem-se as atuações militares no Rio de Janeiro contra a criminalidade em Forças de Pacificações, assim como em inúmeras operações desencadeadas, a partir da vigência da Constituição de 88, a exemplo dos grandes eventos internacionais realizados no país como a Conferência das Nações Unidas sobre

Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) no ano de 2012, a Rio+ 20, a Jornada Mundial da Juventude em 2013, que contou com a participação do Papa Francisco, a Copa do Mundo em 2014 e, mais recentemente, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio 2016, demonstraram serem as Forças Armadas a última opção disponível ao Estado, no trato das questões internas.

A proeminência dos militares na segurança interna culminou com a intervenção federal no estado Rio de Janeiro no ano de 2018. Ela deu mostras da militarização da segurança pública uma vez que se conferiu pela primeira vez após o término do regime militar, a responsabilidade total da missão à generais designados para postos chaves, com poder de demitir delegados e comandantes de batalhões da Polícia Militar.

O cenário é inquietante, e eu finalizo a minha intervenção pontuando mais dúvidas do que certezas. Dúvidas se em uma democracia o poder civil deveria atribuir o ônus da segurança pública à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica, destinadas, primordialmente, à defesa da Pátria.

A única certeza é que a lei e a ordem a que se refere a Lei 97/99 que regulamenta as atuações de GLO não é um conceito neutro, e sua definição operacional em todos os níveis do processo decisório envolvem escolhas que refletem as estruturas ideológicas dominantes, escolhas que passam ao largo das Organizações Castrenses.

Muito Obrigada!