

Rio de Janeiro: violência urbana exacerbada, não uma guerra

Najla Nassif Palma

Promotora de Justiça Militar no Rio de Janeiro
Mestre em Direito Internacional Humanitário pela Universidade de Genebra
Secretária de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário do
Ministério Público Militar
Diretora-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Militar e Humanitário (IBDMH)

RESUMO: De acordo com o Direito Internacional Humanitário, a resposta estatal à criminalidade violenta no Rio de Janeiro não constitui um conflito armado não-internacional, pois não atende aos seguintes critérios: (I) a intensidade do confronto armado; e (II) o grau de organização dos agentes não estatais. Se for necessário que as Forças Armadas executem ações de garantia da lei e da ordem em apoio às forças de segurança pública, deverão ser aplicados os padrões internacionais de aplicação da lei e o direito interno, particularmente o uso progressivo da força. Embora a intensa violência urbana no Rio de Janeiro apresente sérios desafios aos sistemas de segurança pública e Justiça Criminal, as “leis e guerra”, em especial o uso de força letal contra um objetivo militar na condução de hostilidades, não tem lugar nesta discussão. A segurança jurídica daqueles que bravamente atuam com ou como forças de segurança pública na luta contra o crime, deve advir de uma sólida aplicação/interpretação, e do aperfeiçoamento normativo, dos institutos jurídicos existentes no Direito Penal.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Internacional dos Direitos Humanos. Direito Internacional Humanitário. Conflito armado não-internacional. Uso da força. Ações de Garantia da Lei e da Ordem. Violência urbana.

ENGLISH

TITLE: Rio de Janeiro: exacerbated urban violence, not a war.

ABSTRACT: Under international humanitarian law, the state's response to violent crime in Rio de Janeiro does not constitute a non-international armed conflict, as it does not fulfil the following criteria: (I) the intensity of armed confrontation; and (II) the degree of organization of non-state agents. If the Armed Forces are to be required to perform law enforcement actions in support of security forces in future, international law enforcement standards and domestic law, particularly the progressive use of lethal force, should apply. Although intense urban violence in Rio de Janeiro presents serious challenges to security and criminal justice systems, the law of armed conflict, including the usage of lethal force against a military objective in the conduct of hostilities, has no place in this discussion. Those who bravely serve in security forces should benefit from a strong legal protection based on a solid application/interpretation of existing legal norms.

KEYWORDS: International Human Rights Law. International Humanitarian Law. Non-International Armed Conflict. Use of Force. Law Enforcement Operations. Urban violence.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário – 3 Conceito de Conflito Armado Não-Internacional (CANI) – 4 Paradigma do uso da força - 5 Ações de garantia da lei e da ordem – 6 O combate à criminalidade violenta no Rio de Janeiro à luz do Direito Internacional Humanitário - 7 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

Distinguir de forma precisa a violência urbana exacerbada de conflitos armados não internacionais constitui um dos maiores desafios contemporâneos colocados aos operadores do Direito Internacional.

Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, o presente artigo tem o objetivo de demonstrar que o fenômeno de criminalidade urbana na região metropolitana do Rio de Janeiro não configura um conflito armado à luz do Direito Internacional Humanitário e, portanto, não clama por soluções oriundas das “leis de guerra”¹. As linhas que seguem também têm a finalidade de fomentar a reflexão sobre as interações entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH), com foco nas ações de garantia da lei e da ordem (GLO) executadas nos últimos tempos pelas Forças Armadas na capital fluminense e suas adjacências.

A narrativa será inaugurada com algumas considerações acerca da relação entre DIDH e DIH, avançando para o desenho do conceito de Conflito Armado Não-Internacional (CANI). Os poucos requisitos trazidos pelos tratados internacionais de DIH e os comentários do Comitê Internacional da Cruz Vermelha sobre os patamares de caracterização de um CANI serão evocados.

O paradigma do uso da força foi o aspecto escolhido para ser avaliado sob a perspectiva do DIDH e do DIH.

Serão ainda referidas as mais importantes e recentes ações de garantia da lei e da ordem no Rio de Janeiro executadas pelas Forças Armadas, contextualizando-se a natureza dessas operações das tropas militares no terreno.

Por fim, algumas considerações serão feitas sobre a atual situação da violência urbana na região metropolitana da capital fluminense, sob a perspectiva dos requisitos de um Conflito Armado Não-Internacional.

¹ Expressão usada como equivalente a Direito Internacional Humanitário. Conferir nota 19.

2 RELAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Não é de hoje que a relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH) é objeto de debate entre os internacionalistas. A própria nomenclatura similar destes ramos do Direito Internacional pode induzir à confusão.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) tem como objetivo garantir o exercício pleno da dignidade humana. Os Direitos Humanos regulam a relação do Estado com seus nacionais, foram concebidos para serem plenamente garantidos em tempo de paz, mas se aplicam em qualquer tempo e lugar, podendo sofrer algumas suspensões em épocas de exceção, como na situação de estado de sítio e em tempo de guerra².

O movimento de internacionalização dos Direitos Humanos ganhou força depois dos horrores da Segunda Guerra Mundial e foi evoluindo, por meio da elaboração de novos tratados, para que os indivíduos, uma vez oprimidos em seus direitos pelos seus próprios Estados, pudessem ter instâncias internacionais para reclamar suas garantias fundamentais.

O DIDH é composto por atos convencionais universais normalmente elaborados pelos Estados no seio da Organização das Nações Unidas (ONU) e regionais em regra produzidos no âmbito de Organizações Regionais, como, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Dentre os tratados universais de Direitos Humanos podem ser citados³ o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discrimi-

² Para saber mais sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, conferir a obra “Manual prático dos Direitos Humanos Internacionais”, da Escola Superior do Ministério Público da União, de 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/Manual+Pr%C3%A1tico+de+Direitos+Humanos+Internacionais%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Manual+Pr%C3%A1tico+de+Direitos+Humanos+Internacionais%20(3).pdf). Acesso em: 31 jul. 2019.

³ Os atos internacionais citados são as principais convenções de Direitos Humanos no seio da ONU. São denominados de “The Core International Human Rights Instruments”. O Brasil faz parte de todos esses instrumentos internacionais, exceto a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990.

nação Racial, de 1965; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, de 2006; e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2007.

Já a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1951; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969; e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, configuram exemplos de tratados regionais de Direitos Humanos.

Cada espécie de tratado dispõe de um mecanismo de controle próprio para sua aplicação. Os universais normalmente instituem comitês⁴, enquanto os regionais geralmente criam comissões⁵ e cortes⁶ de Direitos Humanos. O sistema universal e o sistema regional de Direitos Humanos complementam-se na proteção das garantias fundamentais.

Já o Direito Internacional Humanitário, também conhecido como Direito Internacional dos Conflitos Armados⁷, é o ramo do Direito Inter-

⁴ Mais informações sobre os comitês em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2019.

⁵ Informações sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

⁶ Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>. Acesso em: 31 jul. 2017.

⁷ Por ordem de antiguidade, três expressões foram cunhadas para designar esse ramo do Direito Internacional: Direito da Guerra ou “Leis de Guerra”, “Direito Internacional dos Conflitos Armados” e “Direito Internacional Humanitário”. A nomenclatura Direito da Guerra reinou soberana por muito tempo, tendo sido abandonada com a criação da Organização das Nações Unidas, que considerou a guerra uma conduta proibida. As Convenções de Genebra de 1949 acrescentaram a expressão “conflitos armados” para estender a proteção jurídica às vítimas de confrontos que não poderiam ser tecnicamente classificados como guerras e esta foi a certidão de nascimento da expressão Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA). Já a terminologia Direito Internacional Humanitário (DIH) foi primeiramente utilizada no âmbito do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), nos anos 50, sendo que passou a ser a expressão preferida da doutrina e atualmente tende a ser dominante. As três expressões podem ser consideradas equivalentes, e a escolha de uma ou de outra dependerá essencialmente do costume e do público. Constata-se que as organizações internacionais, as universidades ou ainda alguns Estados preferem a terminologia Direito Internacional Humanitário ou Direito

nacional Público que tem como objetivo regulamentar a mais excepcional das circunstâncias: a guerra. Suas normas, de origem convencional e consuetudinária, visam restringir meios e métodos de combate e proteger quem não participa, ou não participa mais, das hostilidades, além de bens e locais culturais e religiosos, instalações de saúde e meio ambiente.

O Direito Internacional Humanitário foi desenhado especialmente para tempos de conflitos armados e é composto de duas vertentes: uma disciplina a condução das hostilidades, sendo especialmente endereçada aos combatentes⁸; a outra regulamenta o tratamento das pessoas em poder do inimigo, podendo alcançar tanto militares quanto civis⁹.

Independentemente das razões¹⁰ que deflagram o conflito armado, o Direito Internacional Humanitário ambiciona limitar a violência aos níveis

Humanitário, enquanto no seio das Forças Armadas utiliza-se, com mais frequência, as expressões Direito da Guerra ou Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA).

⁸ Convencionou-se chamar essa vertente mais antiga do DIH, de cunho restritivo, de “Direito de Haia” porque o início da codificação da matéria deu-se naquela cidade holandesa, como testemunham as duas Conferências Internacionais da Paz, de 1899 e 1907. Essa vertente baseia-se no princípio da limitação e objetiva regulamentar a condução das hostilidades restringindo meios e métodos de combate e proibindo o uso de determinadas armas.

⁹ Essa vertente mais protetiva do DIH costuma ser chamada de “Direito de Genebra” cuja base é o princípio da humanidade, que visa à proteção das pessoas que não participam das hostilidades ou estão fora de combate por motivo de ferimentos, doenças, naufrágios ou detenção pelo inimigo. O início do desenvolvimento deste ramo do *ius in bello* remonta à primeira Convenção de Genebra, de 1864, e encontra seu ápice nas Convenções de Genebra de 1949.

É bem verdade que não há divisão estanque entre as o Direito de Haia e o Direito de Genebra, existindo uma considerável permeabilidade entre ambas, pois, afinal, quando o “Direito de Haia” proíbe o combatente de atacar pessoas civis, indiretamente está emanando normas do “Direito de Genebra”, porque cobre os civis com um manto de proteção. Alguns internacionalistas têm advogado que, a partir dos Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 1977, a divisão entre “Direito de Haia” e “Direito de Genebra” perdeu objeto, já que um mesmo instrumento internacional tratou de regras restritivas e protetivas do DIH. No entanto, muitos mantêm o uso da terminologia em respeito aos desenvolvimentos históricos e perspectivas distintas destes dois ramos do DIH. “O Direito de Haia tem sua perspectiva centrada nos operadores da guerra, no pessoal ativo enquanto tomadores de decisão ou enquanto soldados. O Direito de Haia se opõe idealmente ao Direito de Genebra que é centrado na vítima da guerra, nos agentes passivos, fora de combate, prisioneiros de guerra ou civis que sofrem no conflito e precisam de proteção.”

¹⁰ As razões que deflagram um conflito armado não se inserem no contexto do DIH e sim do Direito ao Uso da Força no cenário internacional ou direito relativo a manutenção da paz (*ius ad bello*). Esse ramo do Direito internacional se refere ao direito de ir à guerra, de fazer a guerra, de iniciar hostilidades armadas. Aqui a análise recai sobre a licitude do uso da força pelos Estados a título singular, e, desde 1945, o assunto se circunscreve à esfera de competência da ONU, que tem a missão de manter a paz no mundo. Segundo a Carta das Nações Unidas na qual os Estados se abstiveram de usar a força para resolução de suas questões, somente são excepcionadas a legítima defesa do Estado, ações autorizadas pelo Conselho de Segurança e situações decorrentes do princípio da autodeterminação dos povos.

estritamente necessários para que se atinja o objetivo da batalha, que não deve ser outro além do enfraquecimento das forças militares inimigas, para o consequente retorno à paz.

Os princípios fundamentais do DIH são a humanidade, a limitação dos meios e métodos de combate, a proporcionalidade que deve existir entre a humanidade e a necessidade militar, a distinção fundamental entre civis e combatentes e a proibição de causar males supérfluos e sofrimento desnecessário¹¹.

O coração normativo¹² contemporâneo do DIH é composto pelas quatro Convenções de Genebra de 1949, que foram elaboradas pela comunidade internacional depois das atrocidades do Segundo Conflito Militar Global. O foco desses tratados internacionais é a proteção, em tempos de

¹¹ Não há unanimidade entre os autores quanto aos princípios do DIH. A título de ilustração, Nils Melzer na obra *International Humanitarian Law – A comprehensive introduction*. International Committee of the Red Cross, Geneva, 2016, pp. 18-20 acrescenta a precaução e o tratamento humano.

¹² Além das quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus dois Protocolos adicionais de 1977, existe um grande inventário de atos convencionais que compõe esse ramo do Direito Internacional Humanitário: Declaração de São Petersburgo sobre a proibição do uso de certos projéteis em tempo de guerra (1868); IV Convenção de Haia sobre as leis e costumes da guerra terrestre e seu regulamento anexo (1907); Convenção de Haia sobre a proteção de bens culturais em caso de conflito armado (1954); Protocolo para a proteção de bens culturais em caso de conflito armado (1954); Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e estocagem de armas bacteriológicas (biológicas) e à base de toxinas e sua destruição (1972); Convenção internacional sobre a eliminação e repressão do crime de apartheid (1973); Convenção sobre a interdição de utilizar técnicas de modificação do meio ambiente para fins militares ou outros fins hostis (1976); Convenção sobre a interdição ou a limitação do emprego de certas armas convencionais que podem ser consideradas excessivamente lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados (1980); Protocolo relativo a estilhaços não-localizáveis (Protocolo I à Convenção de 1980 sobre armas convencionais) – (1980); Protocolo sobre a interdição ou limitação do emprego de minas, armadilhas e outros artefatos (Protocolo II à Convenção de 1980 sobre armas convencionais) – (1980); Protocolo sobre a interdição ou limitação do emprego de armas incendiárias (Protocolo III à Convenção de 1980 sobre armas convencionais) – (1980); Convenção internacional sobre a proibição do desenvolvimento, produção, estocagem e uso de armas químicas e sobre a destruição das armas químicas existentes no mundo (1993); Protocolo relativo a armas cegantes a laser (Protocolo IV à Convenção de 1980 sobre armas convencionais) – (1995); Protocolo relativo à limitação do emprego de minas, armadilhas e outros artefatos (Protocolo II à Convenção de 1980 sobre armas convencionais, modificado em 3 de maio de 1996); Convenção sobre a proibição do uso, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoal e sobre sua destruição (1997); Segundo Protocolo relativo à Convenção de Haia sobre a proteção de bens culturais em caso de conflito armado (1999); Protocolo facultativo referente à Convenção sobre os direitos da criança, concernente ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2000); Emenda do art. 1º da Convenção sobre a interdição ou a limitação do emprego de certas armas convencionais que podem ser consideradas excessivamente lesivas ou geradoras de efeitos indiscriminados (2001); Protocolo relativo aos restos explosivos de guerra (Protocolo V à Convenção de 1980 sobre armas convencionais) – (2003); Protocolo Adicional III às Convenções de Genebra, que adota um sinal distintivo adicional (2005).

guerra, da pessoa fora de combate: a I Convenção de Genebra protege os feridos e doentes das Forças Armadas em campanha; a II Convenção de Genebra protege os feridos, doentes e náufragos das Forças Armadas no mar; a III Convenção de Genebra protege os prisioneiros de guerra; e a IV Convenção de Genebra protege a população civil.

Os dois Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra, de 1977, também são tratados fundamentais do DIH. O Protocolo Adicional I (PAI) reforça a proteção das vítimas de conflitos armados internacionais e amplia a definição destes para incluir às guerras de libertação nacional. O Protocolo Adicional II (PAII), por sua vez, reforça a proteção das pessoas afetadas por conflitos armados internos.

Como referência institucional, quando se cogita do DIH, vem à mente o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)¹³, instituição guardiã e promotora desse ramo do Direito Internacional.

A implementação do DIH revela-se um dos seus maiores desafios. Para tentar fazer valer esse ramo do Direito Internacional foram pensados mecanismos de controle da aplicação das normas restritivas e protetivas em tempos de guerra. Os tratados de DIH endereçaram comandos aos Estados Partes, criaram órgãos de controle e tipificaram, como crimes de guerra, suas graves violações.

Traçadas as linhas gerais do DIDH e do DIH, referem-se três concepções doutrinárias acerca da relação entre esses dois ramos do direito internacional.

Aqueles que preconizam uma fusão entre os dois ramos do direito são chamados de “integracionistas”. Essa fusão pode-se dar sob a ótica do DIH, que englobaria o DIDH ou, ao inverso, sob a ótica do DIDH, que conteria o DIH. O fundamento dessa concepção é o objeto comum de ambos os corpos jurídicos: a proteção da pessoa. A crítica que se faz a essa abordagem é que ela despreza a natureza, os princípios, a evolução histórica, o contexto de aplicação e as regras diferenciadas desses dois ramos do direito.

¹³ Para saber mais sobre o CICV conferir o site <https://www.icrc.org/pt>

Em oposição, a doutrina “separatista” condena toda justaposição entre o DIH e o DIDH porque a considera desnecessária e perigosa. Segundo esses autores, as normas de um e de outro ramo do direito são incompatíveis devido aos seus objetos distintos e naturezas peculiares. Essa teoria é considerada ultrapassada.

Entre essas duas concepções, acomoda-se a “doutrina complementarista” que, embora defenda a distinção entre o DIH e o DIDH pelas suas lógicas e princípios diferenciados, admite pontos de contato entre os dois ramos do direito, os quais se devem completar a fim de proporcionar uma proteção mais abrangente ao indivíduo.

Segundo os complementaristas, essa aproximação deve ser funcional, de sorte que um corpo jurídico possa colmatar as lacunas do outro, o que se revela extremamente importante nos Conflitos Armados Não-Internacionais, ocasião na qual os Direitos Humanos sofrem suspensões e as regras do Direito Internacional Humanitário são mais escassas. Essa é a concepção mais técnica e mais moderna da relação entre os dois ramos do direito internacional. A doutrina complementarista é preconizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha¹⁴ e acatada pela Organização das Nações Unidas.

3 CONCEITO DE CONFLITO ARMADO NÃO-INTERNACIONAL (CANI)

O espectro de aplicação do DIH são os conflitos armados e existem duas espécies principais: conflitos armados internacionais (CAI) e conflitos armados não-internacionais (CANI).

O regime jurídico destinado aos conflitos armados internacionais é complexo e bem elaborado, enquanto aquele que contempla os conflitos armados de natureza não-internacional (guerras internas) é ainda bastante rudimentar.

¹⁴ Cf. <https://www.icrc.org/pt/guerra-e-o-direito/dih-e-outros-regimes-legais/dih-e-direitos-humanos>

O CAI é tradicionalmente definido como o enfrentamento armado entre, no mínimo, dois Estados, podendo-se distinguir 4 categorias¹⁵: guerra declarada; confronto armado de fato; ocupação militar não-resistida; e guerras de libertação nacional.

Enquanto o conceito de CAI é bem definido pelo DIH, a noção de CANI é ainda muito precária. Essa discrepância justifica-se pelo fato de os Estados terem pudor em conceituar situações que tangenciam a esfera de seu domínio reservado decorrente da própria noção de soberania.

Ainda que o reconhecimento estatal não seja um pré-requisito, é difícil para os Estados admitirem para a sociedade internacional que existe a possibilidade de perderem o controle de seu território e de seu povo. Há um temor de legitimar uma insurreição. A existência de um conflito armado interno parece ser percebida como uma valorização da parte adversa que, sob o manto da reciprocidade, passa a ser agente e sujeito de direitos endereçados também às Forças Armadas estatais durante as hostilidades armadas.

Os Estados são reativos porque concebem o impacto calamitoso para seu povo em vivenciar uma guerra civil, além de recearem a potencial ameaça de flexibilização da soberania.

Esse receio estatal é sintetizado pelo art. 3º do PAII o qual, sob a rubrica “Não intervenção”, reza que nenhuma disposição do Protocolo II será invocada para atentar contra a soberania ou a responsabilidade estatal em manter ou restabelecer a ordem pública interna ou defender a unidade nacional e a integridade territorial por todos os meios legítimos. Também está consignado que nenhuma norma será invocada como justificação de uma intervenção direta ou indireta, seja qual for a razão, no conflito armado ou nos assuntos internos ou externos do Estado em cujo território o conflito se desenrola.

Não obstante o que preconiza o PAII, a doutrina internacionalista, já há algum tempo, tem contraposto os princípios da não-intervenção e o da intervenção humanitária, assunto que se tornou um dos grandes motes do Direito Internacional Público na atualidade, especialmente em função da

¹⁵ Cf art. 2º da CGI e art. 1º do PAI.

eclosão dos conflitos no Iraque (nos tempos de Saddam Hussein), na Síria e, mais recentemente, na própria Venezuela.

Essas são as mesmas razões que explicam a gritante diferença quantitativa e qualitativa entre as normas do DIH que contemplam os conflitos armados internacionais (CAI) e as normas do DIH que se destinam aos conflitos armados não-internacionais (CANI). Do universo normativo composto pelas quatro Convenções de Genebra de 1949 e os dois Protocolos Adicionais de 1977, que totalizam 559 artigos, apenas 29 são dedicados aos conflitos armados não-internacionais. Trata-se de uma constatação alarmante, sobretudo considerando que a grande maioria dos conflitos armados da atualidade configuram conflitos armado internos¹⁶.

Embora a definição de conflito armado não-internacional se encontre em uma zona nebulosa existente entre as tensões e perturbações internas (limite inferior) e os conflitos armados internacionais (limite superior), dependendo do ato convencional invocado, podem-se distinguir três noções de conflitos armados não-internacionais nos tratados de DIH:

A primeira vem disciplinada no art. 3º, comum às quatro Convenções de Genebra de 1949. Depreende-se desse dispositivo uma definição genérica negativa consubstanciada em uma simples oposição ao conflito armado internacional. A noção é bastante abrangente e não traz elementos objetivos de delimitação: um conflito que não tenha um caráter internacional e ocorra no território de um Estado.

Considerando a falta de clareza desse conceito, houve uma grande variedade de interpretações e, na prática, a aplicabilidade aos casos concretos foi frequentemente negada. Para melhorar a proteção das vítimas em conflitos armados não internacionais, mostrou-se necessário não apenas desenvolver as regras, mas também encontrar critérios mais objetivos e reduzir a discricionariedade deixada a cada Estado.

Com esse foco, depois de longa negociação entre os Estados, chegou-se à noção prevista no art. 1º do Protocolo Adicional II de 1977. Segundo

¹⁶ Cf. <https://www.icrc.org/pt/document/cicv-mais-conflitos-mais-lados-em-um-conflito-igual-um-maior-perigo-estudo>

esse dispositivo, para a caracterização de um CANI, o conflito armado deve se desenrolar no território de uma Alta Parte Contratante, entre as suas Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas. Também é imprescindível que os grupos armados (agentes não estatais) tenham a capacidade de respeitar o DIH, pois esse é o critério fundamental que, sob o prisma da reciprocidade na proteção normativa, justifica os outros elementos da definição.

Por fim, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional de 1998¹⁷ acrescentou um elemento temporal e deixou expressa a possibilidade de conflito entre grupos armados também configurar um CANI, independentemente do engajamento das Forças Armadas estatais. Nessa linha, o art. 8º “f” do ER dispõe sobre conflitos armados que tenham lugar no território de um Estado, quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre esses grupos.

Os comentários do Comitê Internacional da Cruz Vermelha¹⁸ e a jurisprudência internacional¹⁹ indicam o nível de intensidade das hostilidades e o grau de organização dos agentes não estatais envolvidos nos confrontos como critérios fundamentais para a qualificação de uma situação como um CANI.

¹⁷ Íntegra disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm Acesso em: 31 jul. 2019.

¹⁸ Cf. no site do CICV (www.icrc.org) os novos comentários, de 2016, ao art. 3º da CG I e os comentários ao PAII. Também conferir ICRC, How is the term “armed conflict” defined in International Humanitarian Law?, Opinion Paper, March 2008.

¹⁹ Cf. o caso Tadic do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia que se tornou referência sobre os critérios de classificação de um CANI (The Prosecutor v. Dusko Tadic, Sentença, IT-94-1-T, 7 de maio de 1997). No mesmo tribunal também trataram da questão os seguintes casos: Prosecutor v. Ramush Hadadinaj et al, Câmara de Julgamento I (Julgamento), Caso IT-04-84-T, 3 de abril de 2008, parágrafo 60; Prosecutor v. Limaj, parágrafo 84; Prosecutor v. Boskoski, Processo nº IT04-82, Sentença (Câmara de Julgamento), 10 de julho de 2008, parágrafo 175. Esses critérios foram adotados desde então por outros organismos internacionais: Tribunal Penal Internacional para Ruanda (Prosecutor / Rutaganda, Processo nº ICTR-96-3, Sentença (Câmara de Julgamento I), 6 de dezembro de 1999, parágrafo 93); Comissão Internacional de Inquérito sobre Darfur, relatório em conformidade com a resolução do Conselho de Segurança 1564, de 18 de setembro de 2004, 25 de janeiro de 2005, parágrafos 74–76.

Em apertada síntese, para valorar o grau de intensidade dos enfrentamentos armados, alguns aspectos podem ser mensurados, como o caráter coletivo das hostilidades, a seriedade dos ataques, o tipo de armamento e método de combate utilizados, o número de civis forçados a deixar seus lares, a extensão da destruição, o número de mortos e feridos, o bloqueio de estradas, a ocupação territorial, a quantidade de tropas desdobradas, a atenção de instâncias internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, ou até mesmo a tentativa de seus representantes de intermediar um acordo de cessar fogo²⁰.

Evocando os elementos contidos no PAII e interpretações jurisprudenciais²¹, os critérios de avaliação do grau de organização dos grupos armados são a estrutura de comando, regras disciplinares e mecanismos de controle no grupo, a existência de um “quartel-general”, o controle territorial, a habilidade de ter acesso a armas e equipamentos de uso exclusivo de tropas militares; recrutamento e treinamento militar; habilidade de planejar, coordenar e executar operações militares contínuas, incluindo movimentos de tropas e logística; capacidade de definir uma estratégia militar unificada e usar táticas militares; capacidade de falar um só voz e negociar e concluir acordos de cessar fogo ou de paz e de implementar e respeitar as obrigações básicas do DIH.

As normas do DIH serão aplicáveis quando as circunstâncias de fato caracterizarem um conflito armado, independentemente do reconhecimento de uma das partes (Estado ou agentes não estatais).

Como os Estados, para se protegerem de ingerências externas, fizeram questão de registrar que as situações de distúrbios e tensões internas não configuram conflitos armados não-internacionais, convém perquirir acerca das suas definições. Essas circunstâncias excepcionais representam o limite inferior do conceito de CANI.

²⁰ Cf. Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, *Prosecutor v. Ramush Hadadinaj et al*, Câmara de Julgamento I (Julgamento), Caso IT-04-84-T, 3 de abril de 2008, parágrafo 49;

²¹ Cf. Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, *Prosecutor v. Ramush Hadadinaj et al*, *op. cit.* (nota 32), parágrafo 60.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha definiu distúrbios internos²² como situações nas quais, sem que haja um conflito armado propriamente dito, existe, no plano interno, um confronto que apresenta um certo caráter de gravidade ou de duração e comporta atos de violência. Esses últimos podem-se revestir de formas variadas, indo da geração espontânea de atos de revolta à luta entre grupos, com variados estágios de organização, e as autoridades no poder.

Sobre as tensões internas, o CICV esclarece que se trata notadamente de situações de tensão grave (política, religiosa, racial, social, econômica, etc.) ou ainda de sequelas de um conflito armado ou de distúrbios internos. Essas situações apresentam características como: prisões massivas; um elevado número de presos políticos; a provável existência de maus-tratos ou de condições desumanas nas prisões; a suspensão de garantias judiciais fundamentais em razão da decretação de um estado de exceção ou de uma situação de fato; alegações de desaparecimentos.

Em resumo, há distúrbios internos quando, sem que haja conflito armado, o Estado necessariamente precisa utilizar a força armada para manter a ordem; há tensões internas quando, sem que haja distúrbios internos, o emprego da força é uma medida preventiva para manter o respeito à lei e à ordem.

4 PARADIGMA DO USO DA FORÇA

A defesa da pátria é a missão precípua das Forças Armadas de qualquer Estado soberano, e servir e proteger a sociedade é o objetivo maior das polícias e demais forças de segurança. Os padrões normativos internacionais do uso da força na condução das hostilidades em tempo de guerra e nas ações de aplicação da lei têm contornos diferentes.

Considerando a complexidade das situações de violência urbana da atualidade, essa divisão de funções não é mais estanque. As Forças Armadas têm sido demandadas pelas sociedades para missões de não guerra, como ações de garantia da lei e da ordem (GLO).

²² Cf. comentário do CICV ao art. 1º do Protocolo Adicional II de 1977.

O paradigma do uso da força na condução das hostilidades, decorrente das regras e dos princípios que regulam os meios e métodos de combate em conflitos armados, pertence exclusivamente ao Direito Internacional Humanitário. Já o paradigma do uso da força para aplicação da lei encontra fundamento no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os princípios de necessidade, proporcionalidade e precauções existem em ambos, mas têm significados distintos e operam de maneira diferente.

A força letal em ações de GLO que, por essência, configuram operações de natureza policial, apenas pode ser empregada como último recurso contra agentes perturbadores da ordem e da segurança pública, em necessidade estrita ou absoluta. Trata-se do princípio do uso progressivo da força, ou do uso diferenciado da força²³.

É criminosa a privação de vida arbitrária pelas autoridades do Estado para manter ou restaurar a segurança, lei e ordem públicas. Em regra, as pessoas que representam uma ameaça devem ser capturadas em vez de mortas, a menos que seja necessário proteger a vida de pessoas contra ameaças iminentes de morte ou ferimentos graves ou impedir a perpetração de um crime particularmente grave que envolva grave ameaça à vida.

No Direito Penal interno esta situação que exclui a antijuridicidade da conduta é materializada no instituto da legítima defesa e cada caso deve ser responsabilmente avaliado pelos operadores do Direito considerando todas as suas singulares especificidades, em especial o contexto no qual a ação ocorreu.

Já na condução das hostilidades em conflito armado, a força letal pode ser direcionada contra um objetivo militar como primeiro recurso, sem que o alvo legítimo (combatente inimigo, ou agente não estatal participando das hostilidades) necessariamente represente uma ameaça naquele momento.

²³ Cf. Princípios Básicos sobre Utilização da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei” (BPUFF), adotados no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Infratores, realizado em Havana, Cuba, em 1990, e “Código de Conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei” (CCEAL), adotado pela Assembleia Geral da ONU (Resolução 34/169, de 1979).

Na aplicação da lei, o princípio da proporcionalidade exige um equilíbrio entre os riscos apresentados por um indivíduo e os possíveis danos a si próprio, bem como a terceiros. Por seu turno, o princípio da proporcionalidade do DIH²⁴ equilibra a vantagem militar direta e concreta prevista com um ataque a um objetivo militar com o dano incidental/colateral esperado a pessoas e objetos protegidos.

Em tempos de paz, ou mesmo de distúrbios ou tensões internas nos quais alguns direitos podem ser restritos, o paradigma do uso da força para aplicação da lei deve imperar. Já em tempos de conflitos armados não-internacionais poderão coexistir os paradigmas do uso da força para a condução das hostilidades, quando as ações forem direcionadas para agentes não estatais que participam das hostilidades, e do uso da força para aplicação da lei, quando as ações forem dirigidas para aqueles que cometem crimes ou perturbam a ordem e a segurança públicas²⁵. Na prática, em casos de CANI, pode ser extremamente difícil traçar uma linha entre essas situações.

5 AÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

A violência urbana exacerbada, em especial na cidade do Rio de Janeiro e suas adjacências, resultou, em novembro de 2010, em um modelo de atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (GLO) com foco predominante na segurança pública.

Houve a delimitação de uma área de atuação em comunidades cariocas, com a respectiva ocupação territorial, na qual o contínuo policiamento ostensivo e outras ações de natureza policial no combate à criminalidade ficaram sob a responsabilidade de militares das Forças Armadas, sem prejuízo da atuação sempre conjunta das forças de segurança pública.

²⁴ Cf. relatório da reunião de especialistas do CICV e da Universidade de Laval (Quebec) sobre o Princípio da Proporcionalidade no DIH realizado em 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/4358_002_expert_meeting_report_web_1%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/4358_002_expert_meeting_report_web_1%20(3).pdf). Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁵ Cf. relatório da reunião de especialistas do CICV intitulado “The Use of Force in Armed Conflicts: Interplay between the Conduct of Hostilities and Law Enforcement Paradigms” realizado em 2013. Disponível em: <https://shop.icrc.org/the-use-of-force-in-armed-conflicts-expert-meeting.html?>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Foi assim no Complexo do Alemão²⁶, de 2010 a 2012, e no Complexo da Maré²⁷, de 2014 a 2015.

Já em julho de 2017²⁸, o formato foi redesenhado para uma ação não mais de presença ostensiva, com ocupação de uma área delimitada por longo período, mas sim de apoio aos órgãos de segurança pública em ações com prazo de duração mais curto, com grandes contingentes, sem prévia divulgação do local.

As tropas, por conseguinte, passaram a atuar no sentido de prover uma estabilização dinâmica, com cerco afastado, cerco aproximado e, se necessária, a incursão para possibilitar o trabalho das polícias, como cumprimentos de mandados de prisão e de busca e apreensão em comunidades dominadas por facções criminosas. Os militares também participaram, ainda que não de forma continuada em local determinado, de patrulhamentos ostensivos, remoção de barricadas e abordagem de civis para revista.

Esse novo modelo de atuação das tropas militares em ações de GLO foi mantido durante a Intervenção Federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro²⁹. Essa medida excepcional, temporária e temática do Estado Democrático de Direito durou de fevereiro a dezembro de 2018 e teve como objetivos principais restaurar a capacidade operativa das forças de segurança pública, reduzir gradativamente os índices de criminalidade e, em consequência, aumentar a percepção de segurança na sociedade fluminense³⁰.

Para orientar as normas de comportamento dos militares, sobretudo no que se refere ao uso progressivo ou diferenciado da força e ao exercício do

²⁶ Mais informações do Ministério da Defesa disponíveis em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/3588-06122010-defesa-exercito-comandara-forca-de-pacificacao-fpaz-no-rio-com-efetivos-federais-e-estaduais>.

²⁷ Mais informações do Ministério da Defesa disponíveis em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>.

²⁸ Cf. Decreto de 28/07/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14485.htm.

²⁹ Cf. Decreto nº 9.288/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm.

³⁰ Para saber mais sobre a Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro, conferir seu respectivo Plano Estratégico. Disponível em: <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-revisado.pdf>.

poder de polícia na abordagem de civis, foram elaboradas as denominadas regras de engajamento³¹.

As próprias Forças Armadas vêm aperfeiçoando os termos das regras de engajamento ao longo das ações de GLO, afastando-se de termos mais bélicos e incorporando a terminologia e os princípios mais adequados às ações de natureza policial³².

6 O COMBATE À CRIMINALIDADE VIOLENTA NO RIO DE JANEIRO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Sem analisar em profundidade as questões da segurança pública na área metropolitana do Rio de Janeiro, as linhas que se seguem comentam apenas alguns aspectos necessários à análise do nível de intensidade dos confrontos armados e do grau de organização dos agentes não estatais, pré-requisitos caracterizadores de um CANI.

O número de vítimas fatais da criminalidade no Rio de Janeiro é alarmante e pode até superar o número de vítimas em regiões de guerra³³. Contudo, por si só, o número de mortes não é suficiente para atestar o patamar de intensidade de um CANI, até porque precisa ser avaliado em relação ao tamanho do país, sua população e as circunstâncias da violência. Em geral, a forma como as mortes acontecem não advém de um contexto de ataque orquestrado por determinado grupo armado organizado, mas sim como resultado de violência crônica perpetrada por facções criminosas, ou individualmente, com as mais variadas motivações.

Com efeito, não há um caráter coletivo das hostilidades, nem tampouco fica configurada a seriedade dos ataques necessária à configuração de

³¹ Regras de Engajamento da Operação Rio de Janeiro estabelecidas pela Diretriz Ministerial 16/2017, de 21/07/2017, firmada pelo Chefe de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

³² Expressões como “ato hostil” ou “intenção hostil” foram substituídas por “ato ameaçador” ou “intenção ameaçadora” e expressões como “adversário” ou “inimigo” foram substituídas por “agente perturbador da ordem pública”.

³³ Segundo dados do Instituto de Segurança Pública, de janeiro a julho de 2019 houve 1.743 vítimas de crime de homicídio doloso na região metropolitana do Rio de Janeiro. Cf. <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>

um CANI, eis que, em regra, não há um único evento, com grande número de vítimas fatais ao mesmo tempo e com extensa destruição.

Sem desprezar a gravidade da situação, em comparação com outras áreas urbanas do mundo, o Rio de Janeiro não figurou entre as 50 cidades mais violentas no ano de 2018³⁴. Desde 1º de janeiro de 2019, não há novas ações de GLO por parte das Forças Armadas em apoio às polícias, e o Instituto de Segurança Pública registrou que o número de homicídios caiu em 23% no primeiro semestre de 2019 se comparado ao primeiro semestre de 2018, embora as mortes por intervenção de agentes do Estado (outrora denominadas mortes por intervenção policial) tenham aumentado em 15%³⁵.

Autores de crimes nas comunidades do Rio de Janeiro usam armas de grande potencial destrutivo, muitas de uso restrito às Forças Armadas. Tal circunstância, ainda que absolutamente grave e preocupante, não transforma o combate ao crime em um conflito armado interno, não obstante tenham sido necessárias operações policiais cada vez mais vigorosas para responder ao potencial de violência na repressão criminosa. Se o acesso criminoso a armas de uso restrito de militares não for combatido nas suas raízes, nem mesmo o clamor por um aspecto do “direito da guerra” – a neutralização/eliminação do inimigo – representaria uma solução.

Embora seja notório que muitos moradores de comunidades necessitem deixar seus lares devido à violência ou às ameaças de criminosos, ainda não há um estudo efetivo dos números de deslocados internos em decorrência da violência urbana no Rio de Janeiro. O fluxo migratório forçado em regiões de conflitos armados, no entanto, é consideravelmente mais expressivo e evidente, resultando na necessidade de construção de campos de deslocados³⁶.

³⁴ Ranking das 50 áreas urbanas mais violentas do mundo elaborado pela Organização não Governamental mexicana “Seguridad, Justicia y Paz” levando-se em conta o número da população e o número de homicídio de cada cidade. 17 cidades brasileiras aparecem no ranking: Natal (RN), Fortaleza (CE), Belém (PA), Vitória da Conquista (BA), Maceió (AL), Aracaju (SE), Feira de Santana (BA), Recife (PE), Salvador (BA), João Pessoa (PB), Manaus (AM), Porto Alegre (RS), Macapá (AP), Campos de Goycatazes (RJ), Campina Grande (PB), Teresina (PI) e Vitória (ES). Cidades estadunidenses como Baltimore e Detroit também figuram na lista. Cf.: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>

³⁵ Cf. <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=424>

³⁶ Na Síria há 6,2 milhões de pessoas, incluindo 2,5 milhões de crianças, deslocadas. Trata-se da maior

O contingente militar desdobrado pelas Forças Armadas na mais recente operação de GLO implementada no Rio de Janeiro foi de grandes efetivos, havendo operações com a mobilização de até 4000 militares. Contudo, a atuação não era contínua, nem tampouco a missão era o confronto direto com autores de crimes. As operações desenvolvidas foram de apoio ao trabalho das polícias, em ações rápidas, com a função de prover um ambiente seguro, com uma estabilização dinâmica, a fim de que os agentes de segurança pudessem cumprir mandados de prisão e de busca e apreensão. Naturalmente isso não significa que não houve resistência armada por parte de criminosos e que não houve a necessidade de uso da força, inclusive letal, diante das ameaças.

Ainda que a violência urbana impacte fortemente no cotidiano dos moradores das comunidades por meio de eventuais interrupções de serviços públicos que exigem a presença de funcionários das empresas públicas ou concessionárias, o fenômeno não se compara ao colapso das instituições em tempo de conflito armado³⁷.

Nesse contexto, no intuito de criar espaços humanitários, mesmo reconhecendo que as consequências humanitárias da população local não chegam ao nível de um conflito armado, o CICV desenvolveu o “Projeto Rio” em comunidades cariocas de 2009 a 2013³⁸. Tratou-se de um conjunto de iniciativas em parceria com órgãos municipais e estaduais, associações de moradores e a Cruz Vermelha Brasileira (CVB) visando mitigar as consequências humanitárias da violência armada. Em contextos nos quais o Estado e suas estruturas continuam em funcionamento, inclusive com a promoção

população deslocada internamente do mundo e o ritmo do deslocamento permanece implacável. Mais de 1,8 milhão de pessoas foram deslocadas em 2017, muitas pela segunda ou terceira vez. Cf. <https://www.unhcr.org/sy/internally-displaced-people>

³⁷ Sobre o impacto de situações de conflitos armados nos serviços públicos essenciais das populações afetadas, conferir: ICRC 2015, “Urban services during protracted armed conflict: a call for a better approach to assisting affected people”, p.11; “The effects of the armed conflict on the life and health in Colombia”, Revista Ciência & Saúde Coletiva, vol.11, no. 2, publ. ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, Abril/Junho 2006; v. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232006000200013>); “The protection of water during and after armed conflicts”, Summary Report by the Geneva Water Hub for the Global High-Level Panel on Water and Peace – Faculty of Law of the University of Geneva, 14 June 2016; in https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/gwh_ghlp_roundtable_armedconflicts_rev_march2017nomail_0.pdf

³⁸ Cf. <https://www.icrc.org/pt/document/projeto-rio>

de políticas públicas, o CICV adapta sua experiência e trabalha em apoio às autoridades locais, em vez de substituí-las na oferta de serviços básicos, além de contribuir para a ampliação das ações.

Dentre as atividades do CICV que continuam a ser desenvolvidas no Rio de Janeiro, pode-se citar o apoio a iniciativas relacionadas ao acesso seguro das populações afetadas pela violência urbana a serviços públicos essenciais, além de treinamentos para oficiais militares e policiais com orientação sobre os padrões internacionais da aplicação da lei³⁹.

Superada a análise dos níveis de intensidade, seguem alguns comentários sobre o critério cumulativo do grau de organização dos agentes não estatais.

Não é tarefa simples determinar a organização e composição hierárquica de cada facção criminosa que atua nas comunidades cariocas. Em um grande esforço de simplificação, pode-se dizer que, além das mais conhecidas, como o Comando Vermelho (CV), o Terceiro Comando Puro (TCP) e Amigos dos Amigos (ADA), há ramificações menores dessas facções, milícias e até mesmo incursões do paulista Primeiro Comando da Capital (PCC). Em regra, algumas têm o narcotráfico como atividade principal, enquanto outras exploram a população local com cobranças ilegais de serviços, sob o pretexto de provimento de uma falsa segurança.

Os critérios necessários à configuração de um CANI teriam que ser aplicados a enfrentamentos armados entre as forças regulares e cada uma das facções criminosas, caso a caso, ou a confrontos entre elas, não sendo possível, para os critérios de análise de classificação de um CANI, a generalização de Forças Armadas de um lado e a criminalidade de outro. As facções criminosas e as milícias cariocas não falam uma só voz.

Em geral, esses grupos de criminosos não têm uma estrutura hierárquica de liderança muito fortalecida.

O CV já foi descrito como uma rede de atores independentes, em vez de uma organização hierárquica estrita liderada por um único agente,

³⁹ Cf. <https://www.icrc.org/pt/document/brasil-violencia-armada-em-cidades-e-o-acesso-mais-seguro>

apesar de existirem chefes de destaque dentro da estrutura⁴⁰. O Terceiro Comando Puro, em vez de uma organização vertical tipo máfia, funciona como uma coalizão horizontal de chefes do crime local que forjam alianças baseadas em interesses mutuamente benéficos⁴¹. O líder da facção Amigos dos Amigos foi capturado pela polícia em 2011 e, embora seja relatado que o traficante continuou dirigindo o grupo da prisão, na sua ausência grupos rivais como o Comando Vermelho e ex-membros dissidentes têm lutado pelo controle das fortalezas do grupo⁴². Já as milícias, muitas contando com a participação de ex-policiais militares, têm uma organização mais estruturada, contudo adotam a postura de evitar o enfrentamento armado com as forças de segurança.

A expressão grupo criminoso organizado, prevista na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e incorporada pelo Direito Penal interno⁴³, tem critérios diferentes dos previstos no PAII. Embora as facções criminosas territoriais no Rio de Janeiro possam configurar grupos criminosos organizados para fins de responsabilização criminal, não atingem o grau de organização necessário para serem considerados “agentes não estatais em um conflito armado não internacional”.

Ainda sobre a reflexão do nível de organização, também é muito difícil determinar que as facções criminosas, apesar do domínio territorial, têm a capacidade de efetivamente planejar, coordenar e executar operações militares contínuas, incluindo movimentos de tropas e logística, de prover treinamento militar regular para seus integrantes, de definir uma estratégia militar unificada, de negociar e concluir, sob unidade de liderança, acordos de cessar fogo ou de paz e de implementar e respeitar as obrigações básicas do DIH.

⁴⁰ Cf. <https://www.insightcrime.org/brazil-organized-crime-news/red-command-profile/>

⁴¹ Cf. <https://www.insightcrime.org/brazil-organized-crime-news/pure-third-command/>

⁴² Cf. <https://www.insightcrime.org/brazil-organized-crime-news/amigos-dos-amigos/>

⁴³ Cf. Lei 12.850/2013. Íntegra disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm . Acesso em: 30 ago. 2019.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Rio de Janeiro não se encontra imerso em uma espécie de conflito armado interno, não obstante o intenso combate à criminalidade violenta possa, aqui e acolá, parecer uma “guerra” no cotidiano dos cariocas.

A violência urbana exacerbada na capital fluminense é tema que se insere nos imensos desafios dos dirigentes e agentes da segurança pública e dos operadores do sistema de Justiça Penal. Ressalvadas as ações de GLO e as atividades de polícia judiciária militar na investigação de crimes militares, essas searas escapam das atribuições das Forças Armadas em um Estado Democrático de Direito.

A preservação ou o restabelecimento da ordem pública abalada por essa violência urbana excessiva já foi – e pode voltar a ser – o foco de atuação de tropas militares no Rio de Janeiro. Contudo, se eventualmente novas ações de GLO não alcançarem o resultado esperado, a decretação de estado de defesa⁴⁴ revela-se uma medida jurídica mais adequada do que a forçada caracterização de um conflito armado interno.

O fracasso estatal no arrefecimento da criminalidade violenta, determinado por longos anos de corrupção sistêmica dos agentes públicos e de desinvestimento nas forças de segurança pública, precisa ser enfrentado de forma determinada, ética, profissional, competente, integrada e desafetada de interesses partidários ou ideológicos.

Ainda que a peculiar geografia da “Cidade Maravilhosa” configure uma condição agravante no combate à criminalidade, não parece ser a possibilidade de tropas militares “alvejarem o inimigo” – no caso, criminosos em comunidades densamente povoadas – por meio de incursões de natureza bélica, a solução permanente e efetiva para a grave situação de insegurança.

Nesse sentido cremos que a utilização política da expressão “guerra”, inclusive por agentes públicos, para justificar uma resposta militarizada à

⁴⁴ Cf. art. 136 da CRFB: O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

questão da segurança pública e tentar isentar militares ou policiais de responsabilização criminal por eventual uso excessivo e desproporcional da força letal é perigosa para a sociedade.

A pretensão de resolver falhas e omissões históricas na administração da segurança pública por meio de suposta vantagem militar tática/operacional resultante do paradigma do uso letal da força vigente nas “leis de guerra” significa desrespeito ao direito aplicável e transferência da responsabilidade de questões do Estado do Rio de Janeiro para as Forças Armadas. Além disso, pode representar maior exposição da população das comunidades, não abordagem das reais causas do problema e desconsideração de fundamentais aspectos estratégicos e políticos do Estado Brasileiro.

Todo o poder brando (*soft power*) projetado internacionalmente pelo exitoso comportamento militar construído por anos de participação brasileira em missões de paz⁴⁵ poderia restar comprometido, ou mesmo esfacelado com o envolvimento de tropas militares numa situação de enfrentamento armado de contornos nebulosos dentro de seu próprio território.

O impacto na economia, provavelmente, também seria desastroso. O Brasil, que já vive um baixo nível de confiança do mercado internacional, poderia inviabilizar a retomada do seu crescimento econômico devido à evasão de investimentos internacionais em países em situação de possíveis conflitos armados.

Ademais, em um contexto de CANI, é sempre presente a possibilidade de ingerências internacionais, inclusive com apoio a uma das partes, circunstância que pode assombrar os corações e as mentes impregnados de sentimentos nacionalistas.

O escopo essencial do DIH é a proteção, limitando o uso da violência e protegendo as vítimas da guerra. Na situação vivenciada atualmente, o aporte que o DIH pode dar à situação do Rio de Janeiro é uma inspiração/

⁴⁵ Para saber mais sobre o comportamento dos integrantes do contingente militar brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) à luz do sistema de Justiça Penal Militar, conferir o artigo “Diagnóstico penal militar do *peacekeeper* brasileiro no Haiti”, publicado na coletânea “A participação do Brasil na MINUSTAH”, organizada pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e pelo Instituto Igarapé em outubro de 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

diretriz normativa restritiva e protetiva – um referencial de humanidade – às robustas ações de natureza policial empregadas no enfrentamento da criminalidade. Se nem em tempos de guerra certas ações na condução das hostilidades são permitidas, mais ainda deverão ser proibidas nas operações de repressão ao crime.

No debate acerca da “policialização” das Forças Armadas e da “militarização” das polícias, a pleiteada segurança jurídica daqueles que bravamente atuam com ou como forças de segurança pública na luta contra o crime, não pode advir da aspiração de aplicabilidade de um aparato jurídico internacional não condizente com as circunstâncias de fato, e sim da aplicação razoável, responsável e justa, e do aperfeiçoamento normativo, dos institutos jurídicos já existentes no Direito Penal interno.

REFERÊNCIAS

BELLAL, A (org). *The War Report – Armed Conflicts in 2018*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2018.

CINELLI, C. F. G. *Que guerra é essa? Ou melhor... Que civil é esse?*. Artigo publicado no Blog do Exército Brasileiro. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/que-guerra-e-essa-ou-melhor-que-civil-e-esse.html>. Acesso em: 30 ago. 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Normas e Padrões Internacionais relativos à Função Policial, Genebra, 2016.

EPRAMENDORFER, E. *Favela Wars – Between Law Enforcement and Armed Conflict: The Legal Implications for Rethinking Intensity and Organisation of Urban Violence in Latin America. The Case of Rio de Janeiro, Brazil*, Dissertation, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2018.

MELZER, N. *International Humanitarian Law – A comprehensive introduction*. International Committee of the Red Cross, Geneva, 2016.

MUGGAH, R. *Rio de Janeiro: A War by Any Other Name*. Small Wars Journal. 2017. Disponível em: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/rio-de-janeiro-a-war-by-any-other-name>. Acesso em: 30 ago. 2019.

PEREIRA, C. F. O. *Gangues Territoriais e Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Juruá, Curitiba, 2016.

PETERKE, S. *Urban insurgency, drug war and International Humanitarian Law: the case of Rio de Janeiro*, Journal of International Humanitarian Legal Studies, 2010.