

## 2

# Soberania e Estado de exceção na Formação do Estado Brasileiro

Estranhem o que não for estranho.  
Tomem por inexplicável o habitual.  
Sintam-se perplexos ante o cotidiano.  
Tratem de achar um remédio para o abuso  
Mas não se esqueçam de que o abuso é  
sempre a regra.

(Bertold Brecht, A exceção e a regra).

### 2.1

#### Prelúdio: sobre o Conceito de Estado de exceção

Para iniciar o desenvolvimento da dissertação, será necessário, em primeiro plano, elucidar o conceito de Estado de exceção e as problematizações em torno do mesmo. Nesta perspectiva, abriremos este capítulo com um prelúdio dividido em quatro tópicos com o objetivo de: a) apresentar a afirmação do conceito de soberania na emergência do Estado Moderno; b) tangenciar o conceito de Estado de exceção presente na teoria decisionista schmittiana; c) atentar para o advento do Estado de exceção como paradigma de governo na política contemporânea, como alerta Agamben; d) tomar a máxima benjaminiana “para os oprimidos o Estado de exceção é a regra” como ponto de partida para refletir sobre este conceito a partir da periferia do capitalismo, em especial da realidade brasileira.

#### 2.1.1

##### A Soberania e a Formação do Estado Moderno

O conceito de soberania encontra-se explicitamente consolidado desde os séculos XVI, como um dos principais fundamentos do Estado Moderno. Jean Bodin e posteriormente Thomas Hobbes foram seus precursores, nas

formulações embrionárias sobre o Estado Nacional Moderno. Para Bodin, o poder do Estado e, portanto, do Soberano, identifica-se com o poder absoluto.

Vale dizer, que o Estado Moderno nasce concomitantemente com o ideário do Regime Absolutista, em particular a Monarquia Absoluta<sup>1</sup>, a partir do século XV. A obra clássica “O Leviatã” de Hobbes, ainda que sem grande aceitação à época, foi uma das primeiras e mais importantes referências do pensamento contratualista. Vivendo em um contexto marcado por instabilidade política fruto de anos de guerra civil e conflitos religiosos incessantes entre católicos e protestantes, Hobbes desenvolve a máxima “o homem é o lobo do homem”. Neste sentido, afirma: “Compreendo, porém, na palavra medo, uma certa antevisão do futuro... Quem vai dormir fecha as portas; quem para em viagem leva uma espada – porque tem medo dos ladrões... É pelo medo que os homens se protegem (...)” (HOBBS, 2007, p. 359).

O pensador inglês salienta, então, a imprescindibilidade da soberania e afirma que existem duas leis naturais salutares que se refletem nas relações humanas: a primeira pressupõe que o homem deve racionalmente buscar a paz e a segurança; a segunda lei entende que para sair do estado de guerra o homem deve renunciar a seus direitos desde que os demais o façam através da instituição de um pacto social, que confere a titularidade da soberania política ao Estado, corporificado no soberano<sup>2</sup>. O ponto de partida da construção do Estado seria o medo do estado de natureza, já o ponto de chegada, a segurança do estado civil.

Na concepção hobbesiana, em hipótese alguma o soberano pode ficar sujeito às leis civis: o soberano encontra-se sujeito unicamente às leis de natureza, pois essas leis são divinas e não podem ser revogadas pelo poder do Estado<sup>3</sup>.

Agamben atribui a Hobbes a inclusão do estado de natureza pensado como exceção incrustado no interior do Estado. Mas como, se no texto hobbesiano esses dois momentos são claramente discerníveis pelo contrato social? Retomando o que diz o *Leviatã*, Agamben destaca a passagem sobre o direito de punir do poder

---

<sup>1</sup> (...) A monarquia absoluta no Ocidente foi sempre, na verdade, duplamente limitada: pela persistência, abaixo dela, de corpos políticos tradicionais, e pela presença, sobre ela, de um direito natural abrangente." (5) ANDERSON, Perry: Linhagens do Estado Absolutista. págs. 48-50.

<sup>2</sup> Na própria ilustração de “O Leviatã”, o corpo do Estado, do soberano, é retratado pelo conjunto dos corpos dos súditos.

<sup>3</sup> Entre o contratualismo absolutista, defendido por Hobbes, e o liberal, preconizado por Locke, sempre se travou um bem conhecido conflito, o qual redundou no triunfo final do parlamentarismo sobre o absolutismo, do governo de leis sobre o governo de homens.

supremo em que os súditos deram ao soberano o poder de usar o direito que era deles próprios quando estavam em estado de natureza, no modo que lhe considerasse oportuno, para a preservação de todos. Nesse sentido, afirma Hobbes: “de modo que o direito não foi *dado*, mas *deixado* a ele, e somente a ele, e – excluindo os limites fixados pela lei natural – de um modo tão completo, como no puro estado de natureza e de guerra de cada um contra o próprio vizinho”<sup>4</sup>.

A alienação do direito natural de modo puro e completo em favor do soberano iguala o poder supremo ao de cada homem no estado de natureza. Todas as armas e instrumentos podem ser utilizados para que a vida dos súditos seja conservada. É tarefa insubstituível do soberano porque cada súdito assim o quis e o determinou ao poder supremo, que este defenda a vida do indivíduo e que este a tenha por si mesmo e a partir da proteção que lhe é dada pelo poder. Nesta perspectiva, a vida dos súditos é referenciada como mera vida nua, despida de qualquer dignidade (AGAMBEN, 2004, p. 174) encontrando-se inteiramente disponível ao ato do poder soberano.

A instituição do poder civil, ao contrário do que se possa pensar, na acepção de Agamben, não implica na eliminação completa do Estado de natureza do horizonte de cada um dos indivíduos. Assim, como é completo o ato de instituição do soberano pelos indivíduos, também é completa a obrigação, de cada homem, de respeitar a lei de natureza que manda que cada um conserve a própria vida. Basta então que o soberano viole ou queira violar a vida de um indivíduo para que o estado de natureza se instaure. Não na proporção de uma guerra de todos contra de todos, mas na relação mesma daquele que é violado face ao soberano.

O soberano nesta acepção age sobre os súditos para protegê-los porque o que mais o impulsiona “não é nenhum deleite ou proveito que espere recolher do prejuízo ou debilitamento causado aos seus súditos” (HOBBS, 2007, p. 157), mas sim a conservação de sua vida. Ocorre, no entanto, que o soberano, a cada vez que reivindica para si a necessidade de refundar a cidade sobre bases jurídicas novas, sem que as forneça de antemão e os súditos possam delas se apropriar, no mesmo instante da refundação, ele instaura o Estado de exceção para com os indivíduos.

---

<sup>4</sup>HOBBS Apud AGAMBEN, 2003, p.113

De modo arguto, Agamben observa que aquela que era a vida conservada segundo a prerrogativa do Estado civil passa à condição de vida nua, no estado de natureza. O dever de proteção dos súditos pelo soberano se traveste agora em dever de conservação da supremacia do poder. Para demarcar sua posição na guerra de todos contra todos reinstaurada, nada mais eficaz para o soberano do que o uso da violência sobre os súditos.

### 2.1.2

#### **Soberania, Estado de exceção e Decisionismo: a filosofia política de Schmitt**

É com base na concepção de soberania ora analisada que Carl Schmitt desenvolve sua teoria política. Schmitt recebe influências de Hobbes, e, sobretudo, Bodin, que se tornam explícitas em sua obra (SCHMITT, 2006, pp. 9, 17 e 88). Nas palavras do autor, “de todos os conceitos jurídicos, o maior interesse repousa no conceito de soberania” (SCHMITT, 2006, p. 17).

Schmitt é um crítico mordaz da modernidade, apontando vicissitudes nas concepções políticas pluralista-liberais que têm herança no ideário iluminista. O jurista e filósofo conservador filia-se à tradição do realismo político, não comungando do pensamento universalista contido nas matrizes kantianas, tampouco no normativismo kelseniano. Isto posto percebe-se em toda a sua produção teórica a sublevação dos limites da institucionalidade do Estado com atribuição de centralidade à Política.

Diante da crise econômica que se instala na Alemanha após a I Guerra Mundial surge a necessidade de encontrar alternativas para reerguer a nação e desenvolvê-la. Neste contexto, Schmitt levanta-se contra o parlamentarismo<sup>5</sup> presente na República de Weimar, pautada pelos princípios do liberalismo. Segundo o autor, há na democracia moderna um aspecto meramente formal na sua forma parlamentar, travando neste ponto um embate memorável com Herman Heller, jurista social-democrata alemão<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>6</sup> Esta radical crítica de Schmitt conduziu a um acirrado debate que travou com Herman Heller, jurista expoente do Partido Social-Democrata Alemão. As polêmicas em torno do embate entre Schmitt e Herman Heller e entre Benjamin e Schmitt situam no debate sobre os rumos da

Neste contexto, a Grande Depressão conduz Hitler e o Partido Nacional-Socialista ao poder na Alemanha, como representantes de uma saída autoritária, mas, de todo modo, uma saída para a crise. O nazismo, uma vez empossado, conduzirá a Alemanha ao Estado de exceção.

A primeira frase de *Teologia Política* salienta a opinião de Schmitt, para quem o “soberano é quem decide sobre o Estado de exceção”. O autor é chamado por alguns de o filósofo da exceção, do ocasionalismo excepcional romântico<sup>7</sup>. Em sua visão “a normalidade não explica nada, a exceção explica tudo” (SCHMITT, 2006).

Schmitt alertou que a crise no terreno da aplicação da lei deveria nos levar a atentar para a exceção que caracteriza o momento de sua produção - a esfera de indeterminação entre o Direito e a Política<sup>8</sup>. Esta perspectiva demonstra a ficção da constituição formal e a fragilidade da noção de Estado Democrático de Direito. Nos momentos de anormalidade institucional quem decide é o soberano e não a lei<sup>9</sup>. O significado da exceção no Direito para Schmitt é similar ao milagre na teologia.

Na teoria constitucional preconizada por Schmitt a constituição não pode ser um entrave à soberania e ao desenvolvimento da nação, para tanto era preciso recorrer a uma autoridade soberana com poder de decisão.

Para Schmitt o termo constituição por si só indica sua natureza jurídica, todavia, essa ontologia ampla não define nada de específico. É preciso definir o que é a constituição de um Estado, esse entendido como unidade política que advém do agrupamento de amigos. Para o autor, ao soberano é dado o poder de fugir da norma constitucional para salvar o Estado. O soberano está, ao mesmo tempo, dentro e fora do ordenamento jurídico, pois ao utilizar o seu poder de suspender a validade do direito, coloca-se legalmente fora da lei.

---

Alemanha pós-crise as três clássicas matrizes do pensamento político - a elitista conservadora (Schmitt), a pluralista liberal (Heller) e a libertária marxista (Benjamin) - demonstram a ebulição política nos momentos antecedentes da II GM. O embate Schmitt/Heller pode ser analisado com riqueza em BERCOVICI, Gilberto, *Constituição e Estado de exceção Permanente: a atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue, 2004.

<sup>7</sup> Assim se posiciona Karl Lowith. Ver em: LOWITH, Karl. “Il Concetto della politica di Carlo Schmitt”, in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», Anonima Romana Editoriale, Roma 1935.

<sup>8</sup> SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

<sup>9</sup> Remonta-se aqui o embate presente entre Hobbes e Locke, sobre governo dos homens ou governo das leis. Esta defesa demonstra a ousadia do discurso de Schmitt, opondo-se ao pensamento político liberal largamente hegemônico em sua época.

O Estado de exceção se justifica pela situação de ameaça à unidade política, portanto, não pode ser limitado, a não ser que esta unidade deixe de existir. A exceção não poderia se manifestar no limite do direito, pois só ela, exceção, permite, para Schmitt, que se chegue à essência do direito. A situação excepcional não é anarquia ou caos, pois sempre subsiste uma ordem, mesmo que não seja jurídica. O Estado de exceção existe para criar a situação na qual o direito poderá valer.

Schmitt considera a decisão como um elemento do Estado de exceção propriamente jurídico. Para o autor alemão a decisão faz parte do processo de criação do direito, a relação entre norma e exceção é constitutiva do Direito. Ela na realidade não decorre da ordem jurídica abstrata, como pretende Kelsen, com quem trava duro embate.

Schmitt parte da crítica à Teoria do Estado moderno que faz uso de conceitos teológicos dados pelo seu desenvolvimento histórico ou sua estrutura sistemática. Esse deslocamento do campo teológico para o político insinua um certo anti-racionalismo em todo o pensamento schmittiano. A decisão política precede a racionalidade de sua normalidade objetiva. Assim, Schmitt distingue Soberania e Estado e se insurge contra uma metafísica acrítica do Estado.

De acordo com Schmitt<sup>10</sup>, existe uma unidade política que é soberana se possui competência para decidir no caso fundamental, mesmo que seja um caso excepcional. É na unidade que reside a soberania, a mesma que decide sobre a distinção amigo/inimigo.

Deste modo, o Estado, em sua condição essencialmente política, tem a possibilidade real de determinar por sua decisão soberana quem é o inimigo e combatê-lo. A distinção entre amigo e inimigo tem a intenção de designar uma profunda ligação ou separação<sup>11</sup>. A categoria refere-se a um inimigo público, um grupo de oponentes que se apresentam em uma possibilidade real de combate.

A guerra é, portanto, definidora do político na doutrina schmittiana. Ela é a luta armada entre duas unidades políticas organizadas que podem subsistir no interior de um Estado ou no antagonismo beligerante entre dois ou mais Estados.

---

<sup>10</sup> SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

<sup>11</sup> Op. Cit, p. 38-40, 45-54.

O soberano tem a possibilidade de declarar guerra e de dispor abertamente da vida das pessoas. O objetivo do Estado é produzir dentro de seu território uma pacificação completa, pressuposto necessário para a vigência do direito. O Estado de exceção se justifica, portanto pela necessidade de manter a constituição, garantidora da paz social.

O jurista alemão contemplava a possibilidade de existir na Alemanha uma estabilidade do poder político, apesar de vislumbrar um Estado de exceção definitivo. A doutrina schmittiana do guardião da constituição é uma reafirmação da tese do poder neutral conforme pensado por Benjamin Constant. Isto se pôde constatar na interpretação do artigo 48 da Constituição de Weimar<sup>12</sup> que, segundo Schmitt, dá ao Führer poderes excepcionais na guarda da constituição, um poder de regulação e mediação. Desta maneira todo o poder neutral se concentra na figura do ditador<sup>13</sup>.

Todavia, Schmitt concebera o poder do soberano como plebiscitário. Por este olhar, estaria revestido de legitimidade e sua soberania nada mais seria do que soberania popular. Pretende, portanto, uma ruptura com o liberalismo propondo uma soberania do Poder Executivo e não do Poder Legislativo.

Este pensamento pode ser compreendido no momento em que Hitler é alçado ao poder, quando promulgou o “Decreto para a proteção do povo e do Estado”, que suspendia os artigos da Constituição de Weimar relativos às liberdades individuais. O decreto nunca foi revogado, de modo que todo o III Reich pode ser considerado juridicamente como um Estado de exceção que perdurou por doze anos ininterruptos.

---

<sup>12</sup>Assim determinava o art. 48 da Constituição de Weimar: Se, no Reich alemão, a segurança e a ordem pública estiverem seriamente [*erheblich*] conturbadas ou ameaçadas, o presidente do Reich pode tomar as medidas necessárias para o restabelecimento da segurança e da ordem pública, eventualmente com a ajuda das forças armadas. Para esse fim, ele pode suspender total ou parcialmente os direitos fundamentais [*Grundrechte*], estabelecidos nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. (AGAMBEN, 2003, p.28).

<sup>13</sup> Schmitt distingue ditadura comissária de ditadura soberana. Na ditadura soberana cria-se uma nova ordem jurídica, um poder constituinte impõe um novo ordenamento e a partir de então torna-se poder constituído. Na ditadura comissária pode-se suspender a constituição vigente para fazer valer a exceção em momentos de crise institucional. Aqui observa-se a distinção entre normas de direito e normas de realização do direito. Nesta segunda categoria se insere a possibilidade de decretação da exceção com fulcro de tentar restabelecer a normalidade da ordem.

### 2.1.3

#### O alerta de Agamben: O Estado de exceção como paradigma de governo

Agamben enfatiza a obra de Foucault como fundamental para elucidar a relação do homem com o poder. No entanto, o filósofo italiano afirma que Foucault não se debruçou suficientemente sobre dois campos de investigação fundamentais para a compreensão do tempo presente: o direito e a teologia<sup>14</sup>. A fim de desenvolver o primeiro tema, Agamben escreve uma de suas mais marcantes obras, *Estado de exceção*. A definição chave desta obra é o conceito schmittiano de soberania (2006, p.1). O soberano está ao mesmo tempo dentro e fora do ordenamento jurídico. O Estado de exceção, desta forma, se configura como uma zona cinzenta, um limite indiscernível entre o político e o jurídico, entre a norma e o vivente (AGAMBEN, 2004, p. 12). Para Agamben esta dupla natureza do direito parece lhe ser constitutiva. O Estado de exceção é a tradução de uma espécie de tendência incorrigível do Estado moderno em fazer da exceção a regra, na forma da suspensão recorrente da norma jurídica.

É preciso sublinhar que em Agamben o poder do soberano encontra-se intimamente vinculado ao Estado. Não há como desvincular o exercício do poder do Estado e do soberano, porque tais instâncias, em determinados momentos, se fusionam.

Curiosamente, Agamben afirma que “o Estado de exceção moderno é uma criação da tradição democrático-revolucionária e não da tradição absolutista” (AGAMBEN, 2003, p.16). O paradoxo consiste em que a exceção à norma não se retira da ordem jurídica, está dentro e fora, inclui excluindo. Na exceção há inclusão, porém na forma de vida nua, na forma de *zoé* - mera existência biológica, segundo a clássica teoria política grega -, e não de *bíos* - vida politicamente qualificada. A exceção é este conceito limítrofe que não pode ser definida nem como situação de fato, nem como situação de direito.

---

<sup>14</sup> AGAMBEN, Giorgio. Entrevista concedida a Flávia Costa, Revista do Departamento de Psicologia da UFF, 2006.

De acordo com seu pensamento político, como o Estado Moderno foi inaugurado graças a uma subversão à ordem estabelecida e, portanto, de um ato de resistência e de violência contra a lei soberana, o novo regime foi, a um só tempo, constituinte e constituído, fundador de sua própria lógica jurídica e por ela mesma fundada, e, por esta exata razão, tem inscrito desde sua origem a possibilidade de um ato extrajurídico com força de lei.

Conforme Agamben, “tanto no direito de resistência quanto no Estado de exceção, o que realmente estava em jogo é o problema do significado jurídico de uma esfera de ação em si extrajurídica” (AGAMBEN, 2003, p. 24). Por tal razão, assim como expressa Walter Benjamin em seu ensaio, *Crítica da Violência, Crítica ao Poder*, também acredita que “a tarefa de uma crítica da violência pode ser definida como a apresentação de suas relações com o direito e a justiça”<sup>15</sup>.

Desenvolvendo seu estudo a partir de um método genealógico similar ao de Foucault, o autor chega à conclusão de que em face do desenfreado avanço da “guerra civil mundial” (AGAMBEN, 2003, p. 13), o Estado de exceção tende a se afirmar como o paradigma de governo hegemônico na política contemporânea, mesmo nos regimes ditos democráticos. Essa transmissão de uma medida provisória e excepcional para uma técnica permanente de governo apresenta-se como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo (AGAMBEN, 2003, p. 13). A exceção seria, portanto, paradoxal em um contexto de universalização formal dos direitos humanos (Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948) *paripassu* às violações dos direitos e garantias do estatuto do cidadão, em escala planetária.

Agamben detecta dificuldade para se encontrar uma definição jurídica do Estado de exceção ao longo da história das constituições, visto que a categoria “Estado de exceção” é muito semelhante à guerra civil e ao direito de resistência (AGAMBEN 2003, p. 12). A própria terminologia acerca de regimes de exceção encontra uma grande diversidade nas tradições jurídicas.<sup>16</sup> Para Agamben, o Estado de exceção não é um direito especial, como o direito da guerra, mas, constitui a suspensão da própria ordem jurídica. O termo Estado de exceção é original da

---

<sup>15</sup> BENJAMIN, Walter. *Crítica à Violência, Crítica ao Poder*. In: Revista Espaço Acadêmico, Ano II, nº 21. Disponível na Internet: [http://www.espacoacademico.com.br/021/21tc\\_benjamin.htm](http://www.espacoacademico.com.br/021/21tc_benjamin.htm).

<sup>16</sup> Na doutrina francesa prevalece os termos decreto de urgência e estado de sítio, na tradição anglo-saxã se fala em *martial law* e *emergency powers*. AGAMBEN, Giorgio. Op. Cit. 15.

doutrina alemã (*Ausnahmezusand*). Seu estudo enquanto teoria é inaugurado por Carl Schmitt em 1921, em *Die Diktatur*.

O entendimento sobre como deve o Estado de exceção ser compreendido no ordenamento jurídico também é heterogêneo (AGAMBEN, 2003, pp. 38-39). Uma primeira vertente teórica considera o Estado de exceção como integrante do texto normativo. Esta visão subdivide-se em dois ramos: na opinião esposada por Santi Romano, Hauriou e Mortati, o Estado de exceção pertence ao direito positivo; já na interpretação compartilhada por Hoerni, Ranelletti, Rossiter, é tido como um elemento do direito natural. A segunda corrente, composta por Biscaretti, Balladore-Pallieri e Carré de Malberg, considera o Estado de exceção um fato extrajurídico (AGAMBEN, 2003, pp. 19-21).

Carl Schmitt possui uma leitura próxima da segunda corrente, entretanto, com peculiaridades. Para o jurista alemão o Estado de exceção expressa um limite próprio ao direito. A exceção - a suspensão do direito pelo próprio direito - pode ser decretada pela decisão do soberano. A exceção, desta maneira é extrajurídica.

Neste ponto Agamben apresenta suas ponderações ao entendimento de Schmitt em uma nova e elucidativa visão. Para o autor, é impossível pensar a exceção fora do direito, esta não é nem interior nem exterior, se localiza em uma zona de indiferença entre ambos (AGAMBEN, 2003, p. 39). A norma e sua exceção são elementos constitutivos intrínsecos ao direito. Para Schmitt, a exceção é exógena ao ordenamento, para Agamben, a norma brota da exceção, “neste sentido, a exceção é a forma originária do Direito” (AGAMBEN, 2003, p. 28). O Estado de exceção pede emprestado as vestes do Direito para transitar sem ser incomodado, desde as salas de espera dos aeroportos até as vizinhanças e bairros mais pobres onde se abrigam minorias étnicas e estrangeiros.

O autor resgata os trabalhos de Tingsten que observa que o Estado de exceção como categoria jurídica foi utilizado recorrentemente pelos regimes europeus após a I Guerra Mundial.<sup>17</sup> São elementos como decretos de plenos poderes e a ascendência do Executivo sobre o Legislativo que levam o Estado de exceção de uma prática provisória a um paradigma de governo. É impossível

---

<sup>17</sup> Idem, p. 19. e AGAMBEN, Giorgio. *A Ordem Mundial em Estado de exceção* (artigo disponível em [www.antivalor.atspace.com](http://www.antivalor.atspace.com)).

pensar a chegada de Hitler ao poder sem o uso e abuso do art. 48 da Constituição de Weimar.

Nesta esteira, o totalitarismo moderno pode ser definido como a instauração, por meio do Estado de exceção, de uma guerra com abrangência global que permite a eliminação física tanto de inimigos públicos quanto de categorias inteiras de cidadãos fora da esfera do âmbito protetivo legal. Nas palavras de Agamben, “a criação voluntária de um estado de emergência permanente tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive nos ditos democráticos” (AGAMBEN, 2003, p. 14).

Em nossa visão, ao propor tal assertiva, Agamben não busca negar os valores democráticos, mas denunciar o esvaziamento da política na perspectiva de democracia meramente formal. Portanto, não significa que democracia e totalitarismo entram em uma zona de absoluta indistinção, e sim que diversos pontos fulcrais da política de tais regimes em tese antagônicos acabam por convergir, simplesmente pelos claros limites do Estado de Direito para alcançar suas promessas<sup>18</sup>.

Se na atualidade, a guerra não é mais extensão da política por outros meios, mas, a política mera continuação da guerra, percebe-se que o decisionismo schmittiano está em pleno vigor no auge da globalização do Estado “democrático”. Ao se debruçar sobre a conjuntura pós-11 de setembro de 2001, Agamben não possui dúvidas ao defender que o Estado de exceção permanente é o anúncio do novo *nomos* da Terra<sup>19</sup>, que tenderá a se espalhar por todo o planeta<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Acerca dos limites do Estado de Direito, ver ZOLO, Danilo. Teoria Crítica do Estado de Direito. In O Estado de Direito: História, Teoria e Crítica; Pietro Costa e Danilo Zolo (orgs.), Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2006.

<sup>19</sup> Agamben retira este conceito das obras de Schmitt. Sua obra mais importante sobre o tema é *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum (O Nomos da Terra no direito internacional do Jus Publicum Europaeum)*, de 1950. A referência ao novo *nomos* da Terra em Agamben encontra-se em: AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2004, pp. 43-45.

<sup>20</sup> Para Jean-Claude Paye o pensamento de Agamben neste sentido está equivocado. Em sua visão o Estado de exceção surge como uma transição que visa retirar da força de trabalho suas conquistas sociais históricas. O Estado de exceção não seria a suspensão do direito, mas a instrumentalização do aparato judiciário pelo poder executivo em escala global. No entanto, para obter esta conclusão Paye fica adstrito ao tempo presente, e não percebe que o Estado de exceção é um traço característico de diversos momentos da história da humanidade. Trata-se de uma ontologia do político. Apud SANTOS, Laymert Garcia dos. *Brasil contemporâneo: Estado de exceção? In A Era da Indeterminação*, p. 318.

Uma série de políticas governamentais pode ser destacada nesse deslocamento analisado por Agamben como indicativo do predomínio da lógica do Estado de exceção na condução dos governos democráticos. Um dos sinais mais evidentes é de que “o princípio democrático da divisão dos poderes hoje está caduco e que o poder executivo absorveu de fato, ao menos em parte, o poder legislativo” (AGAMBEN, 2003, p. 32). E não é preciso buscar para isso casos extremos, pois, sendo esta lógica disseminada nas práticas mais comuns de gestão pública. A figura do Decreto-Lei, por exemplo, foi transformada, de instrumento ocasional, em fonte ordinária de Direito, e as Medidas Provisórias tornaram-se prática corriqueira na resolução dos impasses do Estado. “O parlamento não é mais um órgão soberano a quem compete o poder executivo de obrigar os cidadãos pela lei: ele se limita a ratificar os decretos emanados do poder executivo” (AGAMBEN, 2003, p. 32).

O Estado de exceção se propaga mundialmente impulsionado, sobretudo, pela atmosfera de medo do terrorismo internacional, a doutrina de guerras preventivas levada a cabo, sobretudo, pelos EUA. Neste processo, ainda que mediante reprovação de grande parcela da população mundial, usurpa a competência de organismos de direito internacional, como a ONU, e faz valer o arbítrio do poder soberano, o decisionismo.

Nos trabalhos de Agamben, podem ser encontradas referências à biopolítica do Estado de exceção na condição dos *detainees* Guantánamo, prisioneiros suspeitos de terrorismo<sup>21</sup>, arbitrariamente custodiados em nome da política externa de Washington; na realidade dos imigrantes ilegais<sup>22</sup>, em sua maioria de origem africana, que aos montes rumam para a Europa em busca de

---

<sup>21</sup>Em sua maioria de ascendência árabe, detidos em prisões como Abu-Graib (Iraque) e Guantánamo (Cuba) desprovidos de quaisquer garantias penais e à revelia do disposto nos tratados internacionais para prisioneiros de guerra. Sobre esta problemática, ver: GÓMEZ, José Maria. *Soberania imperial, espaços de exceção e o campo de Guantánamo. Desterritorialização e confinamento na “Guerra contra o Terror”*. In *Contexto Internacional*, vol. 30, n° 2, maio/agosto. Rio de Janeiro: IRI PUC-Rio, 2008.

<sup>22</sup>O Estado de exceção permanente é também a dura realidade dos refugiados de guerra, e dos imigrantes sujeitos à xenófoba política da União Européia positivada na nova diretiva para a política de imigração. A Diretiva de Retorno, como é chamada, tem recebido duras críticas de organizações em defesa dos direitos humanos, por ter caráter xenófobo. Fonte: [www.br.amnesty.org](http://www.br.amnesty.org). Estima-se que 18 milhões estão na condição de imigrantes ilegais na União Européia. “O Parlamento Europeu aprovou nesta quarta-feira, 18, sem mudanças, o projeto de expulsão de imigrantes ilegais na União Européia. A lei determina ainda que os clandestinos poderão ser detidos por até 18 meses e proibidos de voltar ao bloco pelos próximos cinco anos.” (Fonte: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br) – 18/06/2008).

melhores condições; na anômala cidadania dos campos de refugiados de guerra, cerceados da tutela de uma jurisdição constitucional e submetidos às migalhas humanitárias. Ao retratar a vida humana nestas circunstâncias o autor remete ao conceito de vida nua, em diversas passagens fazendo comparações com a condição jurídica dos judeus nos campos de concentração do Holocausto, os *lagers* nazistas (AGAMBEN, 2003, p. 14).

Embora razoavelmente distantes no tempo e inseridos em circunstâncias bastante distintas tais eventos compreendem em si características comuns de um único processo que acomete e funda a modernidade: a biopolítica, segundo a qual a vida da espécie humana e de cada indivíduo em particular torna-se o princípio e a finalidade das estratégias de poder no Ocidente.

Essas categorias humanas à margem da cidadania, seja em Auschwitz seja em Guantánamo, são compreendidas pelo autor, dentro da figura jurídica *homo sacer*, a qual resgata do direito romano arcaico. O *homo sacer* nada mais é do que o indivíduo que diante do direito é compreendido apenas por sua matabilidade. Trata-se de uma inclusão exclusiva. São desprovidos de direitos e sua anulação enquanto ser humano é autorizada pela ordem jurídica. Agamben considera que na política contemporânea, o padrão de vida diante do poder soberano é o *homo sacer*, é a inclusão da mera zoé nos cálculos do poder. Esta pauperização de conteúdo, em sua visão, reduz toda a política a mera biopolítica.

Neste sentido, é que afirma que o paradigma da política contemporânea não é a cidade, não é a *pólis*, mas sim o *campo*. O campo é o lócus onde o poder soberano tem por referência a vida nua, e não a vida politicamente qualificada. Com a disseminação do Estado de exceção, o campo passa a figurar nas mais variadas estratégias de poder e controle social, seja em relação à política externa – como se assiste na política bélica antiterror conduzida pelos EUA – seja na política interna dos Estados-nação – como se pode perceber na política de segurança pública orientada pela guerra às drogas, implementada no Brasil.

Deste modo, o autor traça o diagnóstico do novo papel do Estado na busca pela restauração da normalidade, por meio do Estado de exceção, por meio da edição de decretos de plenos poderes<sup>23</sup>. No entanto, seu olhar está direcionado aos

---

<sup>23</sup> Na Alemanha nazista, refere-se ao Decreto de Proteção ao Povo Alemão, já no contexto atual, lembra o *Patriot Act* e a *Military Order* nos EUA e a Diretiva de Retorno, na Europa.

efeitos do excepcionalismo na política contemporânea que envolve os países centrais, tematizando o contexto europeu pós-holocausto e estadunidense pós-11 de setembro. Não há referências em seu pensamento sobre os reflexos do Estado de exceção em países periféricos.

Como trazer o conceito de Estado de exceção para pensar a política no capitalismo periférico, e em especial a realidade brasileira? Esta é a tarefa que pretendemos empreender ao longo de todo o trabalho, a começar pelo tópico seguinte.

#### **2.1.4**

#### **A contribuição de Walter Benjamin para pensar o excepcionalismo a partir da periferia**

Como visto nos itens anteriores, o conceito de Estado de exceção é salutar para elucidação dos limites do Estado de Direito, para entrever como é manipulado o debate acerca dos direitos humanos à mercê de interesses do poder soberano diante de situações de anormalidade, sob o discurso do excepcionalismo. Schmitt desenvolve tal categoria com base na concepção de soberania sob a qual se sedimentou o Estado Absoluto. Agamben, de modo perspicaz aponta que o recurso a esta medida excepcional de governança tem se tornado cada vez mais freqüente na política contemporânea, de modo a configurar um elemento permanente, constituindo, assim, uma zona de indistinção entre norma e fato, entre o Estado de Direito e o Estado totalitário. Sob esta ótica, os tempos atuais estão sob os auspícios do paradigma da excepcionalidade.

Como aprofunda a crítica à concepção idealista do Estado de Direito, centrando-se em sua materialidade, o conceito de Estado de exceção pode apresentar uma valiosa chave de interpretação para compreender a formação e atualidade dos Estados-nação do capitalismo periférico, em especial em nosso universo de interesse – a realidade brasileira. Não obstante Schmitt e Agamben desenvolverem suas reflexões teóricas com as lentes voltadas para o contexto dos países centrais, outros referenciais podem contribuir para a pertinência do estudo do excepcionalismo focado na periferia da economia-mundo, sobretudo na América Latina.

Nestes países historicamente explorados, podemos perceber as nuances do Estado de exceção não como fato novo em seus governos, porém como algo presente desde sua formação em meio à violenta colonização. Cabe aqui aprofundar a concepção de Walter Benjamin acerca do Estado de exceção.

Benjamin, no oitavo ponto das *Teses sobre a Filosofia da História*, elabora sua concepção de Estado de exceção como um presságio dos anos vindouros<sup>24</sup>. Conforme escreve este autor:

A tradição dos oprimidos nos ensina que o “Estado de exceção” em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade. Nesse momento, perceberemos que nossa tarefa é originar um verdadeiro Estado de exceção; com isso, nossa posição ficará mais forte na luta contra o fascismo<sup>25</sup>.

O filósofo alemão escreve este texto em 1940, diante de uma Alemanha fortemente abalada pelo pós-I Guerra Mundial e pela Grande Depressão de 1929. Neste contexto, como resposta à crise, emerge o movimento nazista. O governo erguido sob égide do poder do Führer demonstra segundo Benjamin, a continuidade existente entre o Estado de Direito e o Estado de exceção, visto que, na Constituição Alemã de Weimar encontra-se presente e institucionalizada a possibilidade de se lançar mão, em momentos de “ameaça à ordem pública e à segurança do *Reich*”, do aparato de violência e repressão do Estado de exceção<sup>26</sup>.

As crises políticas e econômicas são fatos recorrentes na história do capitalismo, possuem caráter cíclico como apontava Karl Marx<sup>27</sup>. Interessante notar que o próprio Marx salientara o papel do Estado de exceção como mecanismo insculpido pelos republicanos burgueses na Constituição Francesa de 1848 com a pretensão de garantir a estabilidade do poder político em momentos

<sup>24</sup> Interessante observar que Benjamin desenvolve suas reflexões antes da publicização dos horrores do Holocausto, o que faz com que alguns autores atribuam a ele e Kafka a imagem de alertadores de incêndio. Ver em: LÖWY, Michael. *Walter Benjamin: aviso de incêndio. Uma leitura das teses “Sobre o conceito de História”*. São Paulo, Boitempo, 2005; e MATE, Reyes. *Memórias de Auschwitz: atualidade e política*. São Leopoldo: Editora Nova Harmonia, 2005.

<sup>25</sup> BENJAMIN, Walter. *Sobre o conceito de história. Obras escolhidas*, vol. 1. 7ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.

<sup>26</sup> Constituição do Reich alemão de 11 de agosto de 1919 (Constituição de Weimar), artigo 48, §2º: “Caso a segurança e a ordem públicas estejam seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich (Reichspräsident) pode tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, pode ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais (Grundrechte) fixados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154”.

<sup>27</sup> MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Ática, 1989.

de crise. Assim assinalava-o como: “um invento magnífico, empregado periodicamente em todas as crises ocorridas durante a Revolução Francesa” (MARX, 2003, p. 37). O fato de a normalidade capitalista ser intercalada com períodos de crise, de anormalidade, vem a referendar a concepção benjaminiana sobre a exceção como regra.

Curiosamente, Benjamin recebe influências e nutre admiração pela obra de Carl Schmitt, não obstante, tratem-se de pensadores tão distintos no espectro ideológico. Ambos os autores convergem a respeito de um tema que se apresenta como uma antinomia, geralmente evitada pelo pensamento formalista reinante no Direito, em especial o kelseniano, o qual não estaria preparado sequer para percebê-lo.

Benjamin concorda com Schmitt que o Direito é a combinação constitutiva do dentro (*nomos*/lei humana) com o fora (*physis*/natureza). Entretanto, se para Schmitt o soberano é quem detém o poder, para Benjamin esta percepção da teoria schmittiana é problemática.

O que legitima o poder para Schmitt é a capacidade de representação do espírito do povo que pode ser encarnada pelo soberano. Schmitt faz diagnóstico imanente da política – pertencente às fileiras do realismo político que é-, porém, a solução por ele proposta é transcendental no que tange à representação. Quem define a figura do soberano? Quem define se este encarna o espírito do povo? Seu pensamento, paradoxalmente, também recai no ideário da representação, e de maneira ainda mais conservadora, pois não admite a partilha do poder concentrado nas mãos do Führer<sup>28</sup>.

Para Benjamin, o Estado de exceção impera nas sociedades ocidentais, o que pode ser verificado, especialmente, através da constatação do emprego sistemático da violência contra camadas específicas da população, bem como da exclusão política e social das mesmas. É com base nesta percepção benjaminiana

---

<sup>28</sup> Benjamin dirá que essa representação se perde com o romantismo alemão. A liberdade para os românticos seria a apolitização do indivíduo. O soberano, assim, seria mais um entre os indivíduos, e não a representação do ideário coletivo. Pelo exposto, o poder exercido pelo soberano poderia ser tirânico, pois não encontraria legitimidade representacional para decidir “A função do tirano é a restauração da ordem na situação de exceção: uma ditadura cuja utopia será sempre a de colocar as leis férreas da natureza no lugar do instável acontecer histórico.” BENJAMIN, Walter. *Sobre o conceito de história. Obras escolhidas*, vol. 1. 7ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 68.

que Agamben visualiza o Estado de exceção como um paradigma de governo globalizado na política contemporânea.

O pensamento benjaminiano, elaborado em oposição ao nazi-fascismo na Europa, permite apontar uma clivagem de classe social. Diante da opressão da classe dominante sobre as classes subalternas, os imperativos do Estado de Direito são sublevados em nome da soberania e o que vigora é o Estado de exceção. O filósofo faz então a aclamação por um verdadeiro Estado de exceção, um Estado de exceção efetivo<sup>29</sup>. Seria, pois, a tomada do poder político pela maioria oprimida, e, diante desta nova hegemonia, as barreiras impostas pelo Estado de Direito não mais seriam entrave à luta pela garantia de vida digna à população.

A perenidade do Estado de exceção na perspectiva benjaminiana - que irá influenciar decisivamente Agamben - pode ser percebida de modo ainda mais latente quando tratamos do Brasil e demais Estados latino-americanos, fruto de sua história de violenta colonização e espoliação extremada das classes sociais subalternas, na sujeição de vidas nuas pelo poder soberano. A propósito, Michel Lowy percebe nas “Teses Sobre o Conceito de História” de Benjamin elementos que permitem a leitura em uma perspectiva latino-americana<sup>30</sup>, propiciam “ler a história do ponto de vista dos vencidos”.

Uma análise detida sobre a realidade de países periféricos demonstra perceptíveis especificidades que permeiam o excepcionalismo. Falar da vigência do Estado de Direito é referir-se a uma abstração da teoria política, abstração esta ainda mais transcendental nos Estados-nação latino-americanos que em razão de sua histórica exploração, apresentam um padrão de frágil institucionalização. O que impera materialmente é a exceção, e não a legalidade.

O colonialismo é um processo histórico que gera marcas indelévels na América Latina e no Brasil. A formação dos Estados e seu desenvolvimento são acompanhados do poder soberano que não titubeia em recorrer à violência cada vez que se faz necessário para defender os interesses da metrópole e das classes dominantes. Este parece ser um traço característico do Estado brasileiro, que se

---

<sup>29</sup> Estado de exceção não é negativo por essência. Seria o próprio momento revolucionário. O excesso para além das delimitações do Estado de Direito. Acerca do Estado de exceção em sua dimensão positiva, ver: SAFATLE, Vladimir. *A Democracia para Além do Estado de Direito*. Revista Cult, edição nº 137, 2009. Agamben desenvolve o Estado de exceção em sua gênese positiva em: AGAMBEN, Giorgio. *The Time that Remains. A Commentary on the Letter to the Romans* Stanford - Stanford UP, 2008.

<sup>30</sup> Esta perspectiva é trabalhada por LOWY, Michael. Op. Cit. pp. 10-11.

inicia com o “descobrimento”, passa pelos períodos colonial e imperial, prossegue na transição sem rupturas para a república, se institucionaliza no Estado Novo e na ditadura militar, caminha na lenta, segura e gradual distensão para a reabertura democrática e perdura até o presente – para os oprimidos a exceção é a regra. Portanto, falar de exceção permanente acerca de países de capitalismo periférico, em especial latino-americanos, não é falar de algo recente, mas sim, falar de sua história.

Para utilizar a categoria Estado de exceção em vias de pensar o Brasil é necessário adequar as lentes, antropofagizar a teoria do Estado de exceção. Alguns autores brasileiros têm buscado nesta categoria a chave interpretativa para encontrar respostas à crise do Estado no Brasil e na América Latina.

Paulo Arantes prefere a expressão estado de sítio ao invés de Estado de exceção (ARANTES, 2007, pp. 51-60), como encontra nas referências de Marx sobre este enigma jurídico-político na obra *O 18 Brumário de Louis Bonaparte*<sup>31</sup>. Segundo Arantes, o atual estado do mundo é o estado de sítio, com “os regimes militares na periferia sendo substituídos com vantagem pela ditadura dos mercados”. A excepcionalidade permanente produziu a periferia colonial e pós-colonial.

Gilberto Bercovici desenvolve o conceito de Estado de exceção econômico permanente para contrapor a política a que está submetida a periferia do capitalismo à normalidade do centro. Em sua visão “nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado”<sup>32</sup>.

Por sua vez, Laymert Garcia dos Santos, no ensaio *Brasil contemporâneo: Estado de exceção?* apóia-se em textos de Francisco de Oliveira, tomando “o conceito de Estado de exceção como ponto central de uma articulação “invisível”

---

<sup>31</sup> Marx demonstra como foram promulgados os decretos franceses sobre o estado de sítio. Ver em: MARX, Karl. *O 18 Brumário de Louis Bonaparte*. São Paulo: Centauro, 2003.

<sup>32</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. São Paulo: Azougue, 2004, pp. 171 e 172.

que conecta as rupturas no pensamento da política brasileira às questões de fundo da aliança entre tecnociência e capital global”<sup>33</sup>.

Já no ano de 2010, a obra *O que Resta da Ditadura: a exceção brasileira*<sup>34</sup>, coletânea organizada por Edson Telles e Vladimir Safatle apresenta uma série de artigos destinados a analisar a perenidade institucional, imaginária e jurídica da ditadura militar no tempo presente, apontando para o que chamam de “exceção brasileira”.

Entretanto, em obra escrita ainda na reabertura democrática, porém, de surpreendente atualidade, é José Ribas Vieira quem apresenta uma sistematização da categoria Estado de exceção<sup>35</sup>. Na opinião de Vieira, dentro do conceito de Estado de exceção - com referência em Poulantzas<sup>36</sup> -, ou com o conceito de Estado Ditatorial - preconizado por Miaile - é que poderíamos visualizar o Direito e o Estado nos países periféricos.

Vieira visualizava três categorias básicas para compreender o Estado latino-americano (VIEIRA, 1988, p. 46):

- a) padrão clássico – ditadura constitucional (v.g. Alemanha Nazista);
- b) Estado de exceção híbrido ou regime misto (v.g. Constituição de 1946);
- c) Estado de exceção propriamente dito (Estado Novo e ditadura militar).

A constituição brasileira de 1937, nos marcos do Estado Novo, a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 em meio aos anos de chumbo, são caracterizadas como expressão do Estado de exceção propriamente dito em nossa história. Tratam-se de regimes autoritários formalmente em vigor, positivados em textos constitucionais.

A diferença entre a ditadura constitucional (não implementada no Brasil) e o Estado de exceção propriamente dito pode ser apreendida na obra *Soberania e*

---

<sup>33</sup> SANTOS, Laymert Garcia dos. *Brasil contemporâneo: Estado de exceção?* In “A Era da Indeterminação”, OLIVEIRA, Francisco de, e RIZEK, Cibele Saliba (orgs.). São Paulo: Boitempo, 2007.

<sup>34</sup> TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, 2009.

<sup>35</sup> O autor propõe esta classificação antes mesmo da difusão dos trabalhos de Agamben sobre o tema, na obra: VIEIRA, José Ribas. *O Autoritarismo e a Ordem Constitucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora RENOVAR, 1988.

<sup>36</sup> Op. Cit. pp. 14, 46, 47 e 70.

*Constituição* de Gilberto Bercovici. O autor cita Pedro Cruz Villalón e Vicente

Alvarez García para afirmar que:

há duas formas principais de positivizar os Estado de exceção: por meio de uma tipificação taxativa (o “estado de necessidade” ou “estado excepcional”), com um marco jurídico expresso e delimitado para a atuação durante as crises; ou por um sistema de “cláusulas gerais”, em que se autoriza a autoridade competente a tomar as medidas necessárias para lidar com a crise (a “ditadura constitucional”) <sup>37</sup>.

Por sua vez, as tendências expressas nas Cartas Magnas de 1824, 1891, 1934, 1946 mais se adéquam à acepção de Estado de exceção híbrido ou regime misto (VIEIRA, 1988, p. 59), na acepção do autor. Marcam um quadro de pouca densidade de legitimação e profunda presença autoritária, perpassando na formação constitucional brasileira. Vieira, por motivação cronológica, não analisou a Carta Política de 1988. Entendemos que, diante de suas inovações substancialistas e caráter dirigente, aliadas à permanência de políticas governamentais autoritárias, a Constituição de 1988 se insere nesta perspectiva<sup>38</sup>.

Vieira aponta ainda três modalidades de Estado de exceção: fascismo, bonapartismo e ditadura militar (VIEIRA, 1988, p. 70). À época, autores como Michel Lowy e Eder Sader consideravam que o conceito de Estado de exceção não é suficiente para explicar a estrutura do Estado na América Latina, pois crêem que a exceção seja uma constante de nossas instituições políticas e jurídicas (VIEIRA, 1988, p. 42). Heinz Sonntag indicara que o Estado de exceção na América Latina tem algo de permanente. Daí o questionamento de Lowy e Sader em chamá-lo de exceção.

Pretendi ao longo do trabalho avaliar a pertinência do conceito de exceção permanente para pensar o modelo de segurança pública vigente no Estado do Rio de Janeiro. A categoria da exceção permanente é o elemento capaz de explicar como em pleno regime democrático, sob vigência de uma constituição garantista, políticas totalitárias tornam-se prática comum. Sabemos que o paradigma bélico presente na política de segurança fluminense não é auto-explicativo. É necessário, pois, recorrer às evidências da história, desde a formação do Estado brasileiro,

---

<sup>37</sup> VILLALÓN e GARCÍA, apud Bercovici, Gilberto. *Soberania e Constituição*: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 39 e 40.

<sup>38</sup> Ver mais no capítulo 3.

para entrever como se tem processado as estratégias de controle social das populações marginalizadas até desaguar no atual quadro.

A despeito do fato de a classificação apresentada por Vieira centrar-se em aspectos jurídicos formais, suas categorias descritivas são úteis para concatenar a trajetória histórica que buscamos pôr em análise, sem prejuízo da abordagem material intentada pela pesquisa. À aludida classificação pretendi aduzir uma quarta modalidade, que convencionei denominar de excepcionalismo colonial, pertinente ao período sob égide das Ordenações Filipinas e demais ordenações da Coroa Portuguesa.

Assim, desenvolveremos o estudo da exceção na formação do Estado brasileiro, presente em suas práticas de controle social, compreendendo quatro períodos históricos distintos, analisados nos itens seguintes.

No tópico 2.2 o excepcionalismo colonial, marcado pelo colonialismo. Neste contexto não havia referência à humanidade de setores espoliados da população, como índios e negros - de modos distintos, a base do modelo econômico da época. A exceção não se dá pela contradição com o texto legal, mas pela negação da humanidade de negros e índios e pela violência estatal empregada para controlá-los e puni-los.

No item 2.3 nos deparamos com o Estado de exceção misto. Inicia-se no liberalismo tradicionalista do Brasil Império. O fator relevante para a exceção é que primeiramente a ideologia liberal, importada da Europa, e posteriormente as constituições, reconhecem a vida digna, mas, para os oprimidos o que vigora é a vida nua. Este estado de coisas permanece na República velha. Mesmo com a abolição da escravidão, as estratégias de controle social da negritude e da pobreza dão conta da biopolítica que se processa nos centros urbanos.

Na sessão 2.4, adentraremos na primeira experimentação do Estado de exceção propriamente dito com o Estado Novo, abordando o restante período da Era Vargas e o curto interlúdio democrático que o sucede.

Já no tópico 2.5 segue o estudo do Estado de exceção propriamente dito, compreendendo o período de interregno da Ditadura civil-militar entre 1964-1985. Neste contexto, a exceção, antes pulverizada, passa a ser positivada nos atos institucionais, e posteriormente na Constituição outorgada de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969.

Pretendemos agregar na empreitada de ousar pensar o excepcionalismo a partir da realidade brasileira, pensando o campo jurídico não como normatividade abstrata, mas como conjunto de institutos em constante choque com a realidade social em ebulição. Revelar o que está oculto por trás da normalidade institucional - a exceção, as vítimas que tombaram e continuam a tombar ao longo da história. Esta dissertação tem o objetivo de, com base na categoria Estado de exceção, lançar luzes sobre o modelo de segurança pública contemporâneo, que convive com naturalidade com a suspensão/violação de direitos humanos para propiciar seus desígnios. Nesta missão de buscar compreender a sujeição da vida nua ao poder soberano nos dias atuais, na biopolítica das operações policiais, será essencial percorrer a história do Estado brasileiro desde o colonialismo, como uma genealogia do Estado de exceção.

## 2.2

### **Colonialismo, Controle social e Exceção**

#### **História dos vencedores x História dos vencidos**

Conforme aponta Walter Benjamin em suas teses sobre a filosofia da história, a história oficial reduz-se a uma história enviesada, a uma escritura histórica triunfalista: a uma história dos vencedores, ou melhor, dos grupos dominantes. Isto porque a historiografia tendeu, ao longo do tempo, a entrar em intropatia com os vencedores. Neste contexto, o papel de analisá-la é, de acordo com Benjamin, o de desafiar as representações da história vulgarmente aceitas e estabelecidas. Daí que Benjamin apele a que se erga outra história, incitando a “*escovar a história a contrapelo*” (1994, p. 161), e reiterando a inexorável necessidade de não confundir a história com a narrativa dos grupos dominantes.

É indispensável, diz-nos o autor alemão, reconstruir o passado dos silenciados, dos esquecidos, enfim, dos espoliados da história. Por conseguinte, os propósitos da filosofia benjaminiana são claros: ela ambiciona “fazer a história dos sem história”, “dar voz aos sem voz”; deseja reescrever a narrativa oficial, erguendo uma contra-história: a “história dos vencidos”.

O ideário embutido na Modernidade inaugura uma nova perspectiva acerca do tempo, um tempo linear. Trata-se da filosofia do progresso iluminista, que pode ser bem caracterizada no pensamento de Hegel, para quem as vítimas são como flores que ornamentam o altar da história. São importantes, portanto, um mal necessário, em sua visão.

Em sentido oposto, Benjamin nega a linearidade da história, afirmando que a mesma é marcada por rupturas e permanências, e que, portanto, devemos pô-la em análise na perspectiva dos oprimidos. Nesta visão, a catástrofe não é o que está por vir, não está restrita ao futuro, mas é o que está dado em cada tempo. O presente é, pois, um processo de geração de vítimas agora, processo no qual para os oprimidos o Estado de exceção é a regra ao longo da história.

Tal proposição benjaminiana se aplica paradigmaticamente à análise da história colonial da América Latina. Michel Lowy lembra que Benjamin ao referir-se à conquista ibérica, afirma que este episódio “transformou o mundo recém-conquistado em uma câmara de torturas” (LOWY, 2005).

A referência faz-se ainda mais pertinente, quando seguimos com Lowy na percepção da dimensão universal das proposições de Benjamin, “de sua importância para compreender – ‘do ponto de vista dos vencidos’ - não só a história das classes oprimidas, mas também a das mulheres - a metade da humanidade -, dos judeus, dos ciganos, dos índios das Américas, dos curdos, dos negros, das minorias sexuais, isto é, dos párias no sentido que Hannah Arendt dava a este termo - de todas as épocas e de todos os continentes” (LOWY, 2005, p. 39).

Lowy salienta ainda o papel que durante séculos, a história "oficial" da descoberta, da conquista e da evangelização não só foi hegemônica, como também praticamente a única a ocupar o cenário político e cultural. Somente com a Revolução Mexicana de 1911, essa hegemonia começou a ser contestada. Sete décadas mais tarde, em “*As veias abertas da América Latina*” (1981), o pensador uruguaio Eduardo Galeano, registra, em uma síntese poderosa, os autos de acusação da colonização ibérica, do ponto de vista de suas vítimas e de suas culturas, os índios, os escravos negros, os mestiços.

Iniciativas críticas como estas ensejam novas leituras sobre o significado da colonização propiciando até a inversão radical da legitimidade da dívida externa que o capitalismo voraz cobra dos países latino-americanos, preconizando

a dívida histórica, social e cultural das metrópoles europeias para com os povos historicamente oprimidos pela escravidão, pelos saques e pelos genocídios.

### Colonialidade do saber e do poder

No ensejo de prosseguir enveredando as bases da formação dos Estados-nação latino-americanos parece-nos crucial trazer ao debate a contribuição dos chamados “estudos pós-coloniais”<sup>39</sup>. Consistindo em uma resposta da periferia ao centro, a *Teoria Pós-Colonial* procura dar voz à alteridade que a “vontade de saber” dominante tem vindo a assimilar dentro de si mesma, criando assim paradoxalmente a exclusão dessa mesma alteridade.

As reflexões de dois dos maiores expoentes do pós-colonialismo, Enrique Dussel e Aníbal Quijano, são preciosas. Dussel apresenta como, no período colonial, se deu a inclusão da América Latina na política moderna ocidental. Segundo o pensador argentino, a América Latina entra na Modernidade (muito antes que a América do Norte) como a “outra face”, dominada, explorada, encoberta<sup>40</sup>.

Para o autor, se a Modernidade apresenta-se como “saída” da humanidade de um estado de imaturidade regional, provinciana, não planetária, essa mesma Modernidade, por outro lado realiza um processo irracional que se oculta a seus próprios olhos. Ou seja, por seu conteúdo secundário e negativo “mítico”<sup>41</sup>, a

---

<sup>39</sup> Para alguns, o “pós-colonial” marca uma condição latente da contemporaneidade e torna-se também um projeto literário, político e teórico. Na afirmação de Miguel Vale de Almeida, o pós-colonialismo acabou por se constituir numa corrente. Uma corrente teórica e crítica que estaria procurando desfazer ou desconstruir o eurocentrismo, com a consciência de que a pós-colonialidade não nasce e não cresce numa distância panóptica em relação à história. Estes estudos estariam propondo um “depois de ter sido trabalhado” pelo colonialismo. Noutros termos, seria uma teoria do “discurso pós-colonial” ou a “crítica pós-colonial”. ALMEIDA, Miguel Vale de. Um mar da cor da terra. Raça, cultura e política da identidade. Oeiras: Ed. Celta, 2000, p. 228.

<sup>40</sup> DUSSEL, Enrique. Enrique Dussel. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo. A colonialidade do saber. Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-americanas. São Paulo: Clacso Livros, 2005.

<sup>41</sup> Conforme Dussel, o *mito* poderia ser assim descrito:

- “1. A civilização moderna autodescreve-se como mais desenvolvida e superior [(...) posição eurocêntrica].
2. A superioridade obriga a desenvolver os mais primitivos, bárbaros, rudes, como exigência moral.
3. O caminho de tal processo educativo de desenvolvimento deve ser aquele seguido pela Europa [(...) “falácia desenvolvimentista”].
4. Como o bárbaro se opõe ao processo civilizador, a práxis moderna deve exercer em último caso a violência, se necessário for, para destruir os obstáculos dessa modernização (a guerra justa

Modernidade é justificativa de uma *práxis* irracional de violência.

Nesta esteira, a anexação da América Latina à civilização moderna ocidental poderia ser pensada como inclusão exclusiva de que fala Agamben. Dussel e os demais teóricos do pós-colonialismo percebem neste período fundacional as bases do arbítrio que deixa marcas até o presente nestes países da periferia do capitalismo mundial.

O pensamento de Quijano também se mostra indispensável, trazendo contribuições extremamente originais sobre o papel da criação das raças ao projeto colonizador. Segundo Quijano (2005, p. 24), a idéia de raça é, literalmente, uma invenção. Não tem nada a ver com a estrutura biológica da espécie humana.

O pensador peruano prossegue seu pensamento jogando luzes para os fatos históricos do colonialismo. Em sua visão, a América constitui-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial, desse modo, como a primeira “identidade” da Modernidade. Dois processos históricos convergiram e se associaram na produção do referido espaço/tempo e estabeleceram-se como os dois eixos fundamentais do novo padrão de poder.

Por um lado, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na idéia de raça, ou seja, uma supostamente distinta estrutura biológica que situava a uns em situação natural de inferioridade em relação a outros. Essa idéia foi assumida pelos conquistadores como o principal elemento constitutivo, fundacional, das relações de dominação que a conquista exigia. Nessas bases, conseqüentemente, foi classificada a população da América, e mais tarde do mundo, nesse novo padrão de poder. Por outro lado, desenvolveu-se a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos

---

colonial).

5. Esta dominação produz vítimas (de muitas e variadas maneiras), violência que é interpretada como um ato inevitável, e com o sentido quase-ritual de sacrifício; o herói civilizador reveste a suas próprias vítimas da condição de serem holocaustos de um sacrifício salvador (o índio colonizado, o escravo africano, a mulher, a destruição ecológica, etc.).

6. Para o moderno, o bárbaro tem uma “culpa”<sup>15</sup> (por opor-se ao processo civilizador)<sup>16</sup> que permite à “Modernidade” apresentar-se não apenas como inocente mas como “emancipadora” dessa “culpa” de suas próprias vítimas.

7. Por último, e pelo caráter “civilizatório” da “Modernidade”, interpretam-se como inevitáveis os sofrimentos ou sacrifícios (os custos) da “modernização” dos outros povos “atrasados” (imaturos), das outras raças escravizáveis, do outro sexo por ser frágil.” DUSSEL, Enrique. Op. Cit.

e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial (QUIJANO, 2005, p. 2).

De acordo com Quijano, na América a idéia de raça foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento. Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas idéias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados (QUIJANO, 2005, p. 2).

Desse modo, a raça converteu-se no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade. Assim, como salienta Quijano, impôs-se uma sistemática divisão racial do trabalho. Na área hispânica, a Coroa de Castela logo decidiu pelo fim da escravidão dos índios, para impedir seu total extermínio - confinados na estrutura da servidão. No Brasil, a despeito das missões jesuíticas, a população indígena foi alvo de violento genocídio, tendo sua mão-de-obra muito menos utilizada do que na América Espanhola.

Por outro lado, os negros foram reduzidos à escravidão. Quijano percebe como este processo havia sido exitosamente logrado na América, com uma distribuição racista do trabalho e das formas de exploração do capitalismo colonial. Isso se expressou, sobretudo, numa quase exclusiva associação da branquitude social com o salário e logicamente com os postos de mando da administração colonial. A inferioridade racial dos colonizados implicava que não eram dignos do pagamento de salário.

Para Quijano, este período demonstra que o capitalismo mundial foi, desde o início, colonial/moderno e eurocentrado, deixando marcas em nossa história, muito perceptíveis no tempo presente.

### **O excepcionalismo colonial**

Para o nosso estudo, a junção destes dois arcabouços teóricos, quais sejam, o excepcionalismo - leitura benjaminiana sobre a exceção prosseguida pelo

pensamento de Agamben -, e os estudos pós-coloniais, permite jogar luz para compreender a categoria “Estado de exceção” aplicada ao passado e ao presente da realidade brasileira, como periferia da economia-mundo colonial e pós-colonial.

A figura da exceção deve no contexto colonial ser apreendida de modo diferenciado. A exceção aqui não é fruto da contradição dos textos legais com a realidade social, mas sim da distinção entre humanos e não-humanos. Portanto, a exceção deve ser entendida como a negação à humanidade de determinados segmentos populacionais, os índios e negros. Este é o traço característico do excepcionalismo colonial. Não se trata de um contexto no qual o Estatuto do Cidadão não vigora para determinada parcela da população, mas determinada parcela da população sequer é dotada de humanidade. O excepcionalismo fundacional reside na racialização da sociedade colonial. A negação da humanidade reduz a condição de negros e índios à existência como mera vida nua.

Neste sentido, é reveladora a história de Frei Bartolomé de Las Casas<sup>42</sup>, que através do contato concreto com as comunidades indígenas tornou-se um incansável defensor da dignidade humana, da luta pela justiça e do direito à vida. Las Casas dizia que: “é preciso *juntar el hecho y el derecho*, dar-se conta da realidade e dos fatos e procurar fazer acontecer o direito, aquilo que é devido a todos”. Defendendo a vida, a liberdade e a dignidade dos indígenas era uma voz contrária à escravidão. Curiosamente era favorável à escravidão dos negros. Os índios para Las Casas não poderiam ser compreendidos como mera vida nua, mas deveriam ter o reconhecimento de dignidade em pé de igualdade com os colonizadores.

Para os oprimidos, índios e negros, o Estado de exceção vigora como regra na administração colonial como expressão de pura violência dos desígnios do poder soberano da metrópole.

Na Europa, o Estado-nação surge e se constitui para fazer cessar o Estado de natureza. No entanto, nas colônias, para as classes dominadas vigora o arbítrio,

---

<sup>42</sup> Benjamin conhecia pouco o Brasil ou a América Latina em geral. Mas, entre seus escritos, encontra-se um pequeno ensaio, a resenha de uma biografia francesa de Bartolome de Las Casas, ativo missionário católico na América Espanhola que se destacou por travar uma longa luta pelo reconhecimento da humanidade dos indígenas, um documento de grande interesse que parece ter escapado a atenção dos críticos e especialistas de sua obra. Trata-se de uma crítica, publicada em 1929, ao livro de Marcel Brion, *Bartholome de Las Casas, "Pere des Indiens"* (Paris, Plon, 1927).

o exercício da soberania pura, sem qualquer mediação preconizada pelo ideário do Contratualismo.

No colonialismo, o controle social é empreendido de modo absoluto. Seu exercício encontra no genocídio o alicerce para dominação. Nas palavras do jurista Zaffaroni, este é o pior dos crimes praticados pela humanidade<sup>43</sup>. É o genocídio que permitirá a invasão, dominação e saque de um continente inteiro. Na opinião de Todorov, o genocídio na colonização da América é o maior da história, é a expressão brutal da soberania exercida contra os vencidos (LOWY, 2005).

No ensejo do que chama de Perspectivismo Marginal - tarefa de pensar a criminologia através da perspectiva latino-americana – Zaffaroni (1991) estende o conceito foucaultiano de instituição de seqüestro à América Latina como um todo. Todo o continente seria, pois, concebido como território sem limites impostos pela legalidade, espaço aberto para a violência e dominação colonizadora.

A realidade do mundo colonial não conhece o império da lei, mas sim o poder soberano absoluto exercido sobre as vidas, vidas concebidas como mera vida nua. Como salienta Paulo Arantes (2007, p. 163): “nos primeiros tempos do direito público europeu, o recém-anexado Novo Mundo era visto como um espaço juridicamente vazio, no qual tudo era permitido”.

O Perspectivismo Marginal caminha na mesma direção dos estudos pós-coloniais, disparando a crítica que percebe nos vencidos não as vítimas que decoram o altar do progresso da filosofia hegeliana, mas faz coro com afirmação de Darcy Ribeiro (1995, pp. 106-141), para quem “todo ciclo econômico é um moinho de gastar gente”.

Zaffaroni salienta ainda que o colonialismo planetarizou o saber jurídico penal<sup>44</sup>. O saber do poder punitivo que se desenvolveu na cultura européia cumpre papel fundamental no controle social da sociedade colonial.

Segundo Nilo Batista (2000), vale dizer ainda que as origens do arbítrio na colonialidade do poder devem influência significativa ao contexto da Inquisição na Europa. Neste sentido, atenta para as matrizes ibéricas do autoritarismo de

---

<sup>43</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. 5ª edição (2001). Rio de Janeiro: Editora Revan, 1991, p. 230.

<sup>44</sup> Ver prefácio de Batista, Nilo, *Matrizes Ibéricas do Sistema Penal Brasileiro*, Rio de Janeiro: Revan, 2000.

nosso sistema penal, perceptível no extermínio, na tortura, no arbítrio absoluto, que se implementa no Brasil Colônia e insiste em gerar agruras até os dias atuais.

Consoante Vera Malaguti (2003, p. 124) “nesta herança, o dogmatismo legal se contrapõe ao pluralismo jurídico, o diferente é criminalizado, há uma coercitividade do consenso e uma manipulação dos sentimentos ativados pelo episódio judicial”.

Na mesma linha, Ana Lucia Sabadell (2006) narra como a tortura foi método de investigação, de persecução penal na Europa e foi introduzida na colônia do Novo Mundo. Sabadell aponta que na Europa do medievo alguns países previam a possibilidade da tortura por lei, a *tormenta juris permissione*. A pergunta que cabe a partir desse dado, é se nas colônias ibéricas, havia lei autorizativa para tortura. A resposta evidenciada pela história é que nas colônias não é preciso lei para a prática do arbítrio, a exceção é sua marca constitutiva.

### **Controle social e as Ordenações da Coroa Portuguesa**

O período colonial não assistiu a nenhum ordenamento jurídico genuinamente gestado em terras brasileiras. Todo este período transcorre sob égide das Ordenações. As primeiras, Ordenações Afonsinas (1447-1521), com vigência no interregno do “descobrimento” do Brasil não tiveram influência na nova colônia (BATISTA e ZAFFARONI, 2003, p. 413). Neste período, são publicadas as Ordenações Afonsinas. Trata-se de uma compilação de regimentos e leis régias anteriores que disputavam autoridade e competência com o direito canônico, com o direito romano, e com os direitos locais. Até este momento não houve decretação de leis no Brasil (BATISTA e ZAFFARONI, 2003, p. 414).

Em 1521 são impressas as Ordenações Manuelinas, porém, na prática, no mundo colonial, o poder punitivo era exercido de modo desregulado e concernente ao âmbito privado. Neste contexto, a jurisdição criminal abrangia a pena de morte natural inclusive em escravos, gentios e peões homens livres, sem direito a recurso, salvo quanto às “pessoas de mór qualidade”. Os conflitos criminalizados eram controlados ao sabor do poder soberano da colônia.

Em todo o período colonial percebe-se a predominância de um poder punitivo doméstico, exercido de modo desregrado pelos senhores contra seus

escravos. Gilberto Freyre (1995) descreve as práticas punitivas de controle da escravidão, com penas corporais terríveis. A condição jurídica dos índios, embora mais regulamentada, não se dissocia das intervenções punitivas de mesma intensidade.

Por detrás do processo histórico de constituição dos estados nacionais nas colônias desenha-se um modelo jurisdicional arcaico. É o que delinea a distribuição das capitanias hereditárias, consistindo em uma centralização do poder punitivo.

Diversamente das Ordenações Afonsinas que não existiram para o Brasil e das Manuelinas, que não passaram de mera referência burocrática, casual e distante, as Ordenações Filipinas, publicadas em 1603 durante a União Ibérica, configuraram um eixo de programa criminalizante para a colônia.

O excepcionalismo colonial é marcado, portanto, por uma estatalidade tênue que recorre à violência extrema como forma de manutenção do *status quo* e realização dos interesses da metrópole.

O programa punitivo do mercantilismo colonial, centrado nos corpos dos suspeitos ou condenados – através das penas de degredo, galés, açoites, mutilações e morte – é empreendido, sobretudo, em âmbito privado. Segundo Batista e Zaffaroni (2003, p. 412), esta continuidade público-privado constitui uma tradição ibérica. Para os autores, nas colônias assiste-se a uma reminiscência feudal que enseja uma superposição entre o eixo jurídico privado (*dominium*) e o público (*imperium*).

O exercício do controle social, da segurança interna, era relegado aos donatários das sesmarias, que possuíam competência para julgar, condenar, punir e até mesmo executar dentro de sua “jurisdição”. O capitão-donatário era detentor ao mesmo tempo de poder econômico e militar nas câmaras (âmbito municipal). Representava em termos práticos a soberania da Coroa<sup>45</sup>.

Desta forma, fica evidenciada uma zona de indeterminação entre público-privado para o exercício do controle social. Esta confusão nada casual perdura nas práticas obscuras da Administração Pública no Brasil. Permanências deste ranço

---

<sup>45</sup> A atribuição de garantia da “paz pública” não era voluntária, mas uma obrigação para com o Rei, o soberano. Tal fato demonstra a hipertrofia da soberania estatal na busca de estabelecer o monopólio do poder punitivo, que atingirá outro patamar com a chegada da Família Real ao Brasil e a criação da Guarda da Coroa.

chegam até o presente, e de modo ainda mais intenso nos “excessos” cometidos pelo aparato repressivo de Estado<sup>46</sup>.

A presença desta indiscernibilidade entre público e privado remete ainda ao pensamento de Raymundo Faoro<sup>47</sup>. Conforme o autor, seria este um efeito do drama da cultura brasileira, sufocada pelo fardo do "prolongado domínio do patronato do estamento burocrático", pois "a nação como que se embalsamou com o braço enregelado da carapaça administrativa", tornando-se insensível a estímulos rasteiros do conjunto do tecido social. Escreve Faoro: “sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos”<sup>48</sup>.

De modo geral, a noção de Estado autônomo, acalentada pelo autor, articulado a um estamento perene com uma lógica funcional interna coesa e homogênea, é insustentável. O Estado não pode, definitivamente, ser interpretado como algo descolado da sociedade, porém, sua tese permite refletir sobre como opera o Estado de exceção. A idéia de “estamento burocrático” permite perceber como a colonização de interesses de classe sobre o Estado gera uma zona cinzenta entre público e privado, entre constituição formal e constituição material, entre norma e exceção, que dá a tônica da formação do Estado brasileiro.

## 2.3

### O Estado de exceção do Império à República

A leitura das teses benjaminianas demonstra-nos que a garantia da legalidade nunca se fez presente para a grande massa de oprimidos, sobretudo em se tratando da periferia do capitalismo, caso do Brasil. Golpes, decretos

---

<sup>46</sup> Esta realidade pode ser observada nos grupos de extermínios compostos por agentes da segurança pública e na atuação belicista e desregrada de setores das polícias. A falta de controle sobre o âmbito de discricionariedade da ação policial faz com que dessa relativa autonomia não se possa distinguir a ação de um biopoder, no sentido atribuído por Negri (2005) privado da ação do poder soberano estatal. Sobre o conceito de biopoder em Negri, ver: NEGRI, Antônio, COCO, Giuseppe. *Glob(AL) – Biopoder e luta em uma América Latina globalizada*. RJ-SP: Editora Record, 2005.

<sup>47</sup> Em “Os Donos do Poder”, o autor apresenta uma de suas teses fundamentais, a de que a cultura brasileira carrega uma cisão histórica entre ideologia e realidade: "a legalidade teórica apresenta conteúdo e estrutura diferentes dos costumes e da tradição populares". FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Ed. Globo, 1989.

<sup>48</sup> Idem, capítulo X.

plenipotenciários, intervenções federais nos estados e respostas virulentas às insurreições populares são práticas correntes, sejam amparadas pela legalidade constitucional ou à margem da mesma.

Na instabilidade institucional que marca a formação do estado brasileiro, a exceção se dá pela lei ou por cima da lei. É traço de uma cultura política que guarda sua gênese no colonialismo e suas permanências, expressas no nepotismo, na corrupção da gestão pública, no patrimonialismo e na violência extrema contra as classes exploradas. São estas as formas encontradas para o exercício do poder soberano que aqui se instalou.

O período que se inicia no Império com a Constituição de 1824 marca o que Vieira (1985) classifica como Estado de exceção Híbrido ou Regime Misto. Tal conceito é utilizado para descrever contextos histórico-jurídicos que compreendem dispositivos legais com perspectivas democráticas aliadas a uma governabilidade de caráter autoritário. A mesma nomenclatura destina-se ao interregno das constituições brasileiras de 1891, 1934, 1946 e até da Carta Magna de 1988, como veremos adiante. A exceção a este longo percurso do dito Estado de exceção Híbrido coincide com o Estado Novo (1937-1945) e com a Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

### 2.3.1

#### **O liberalismo fora do lugar - a exceção na Constituição de 1824**

A Carta Imperial de 1824, a primeira constituição brasileira, foi outorgada, imposta de cima para baixo. O texto apresentava compromissos com o ideário liberal, no entanto jamais foi percebida pelo Imperador como limite e legitimidade do poder. A centralização de poderes em suas mãos ora reivindicava relação formal com a constituição, ora a solapava, reduzindo-a a mera folha de papel como aludido por Lassale.

Imprescindível citar o poder moderador: inovação brasileira que elenca oficialmente um quarto poder acima dos outros três clássicos já estabelecidos. Tal dinâmica constitui o Imperador como uma espécie de fiel da balança entre os demais poderes, ressaltando sua preponderância. O monarca poderia dissolver ministérios e recompor a qualquer tempo, escolher senadores, e permitir a entrada ou não de bulas papais, por exemplo.

A Constituição imperial apresenta um modelo de poder oligárquico, com inspiração na administração da Coroa Portuguesa (FAORO, 1989, p. 291). O processo eleitoral indireto, restrito ao voto censitário de homens livres, alfabetizados ou não, relega o sistema representativo eleitoral da época à mera ficção de participação popular. Característica central desta estrutura de poder é a herança do patrimonialismo<sup>49</sup>. Sua vigência coincide com insurreições populares importantes que foram violentamente rechaçadas pelo Império, como a Revolução Farroupilha (1835-1845), a Cabanagem (1835-1840), a Balaiada (1838-1841), a Sabinada (1837-1838) e a Revolta Praieira (1849)<sup>50</sup>.

Ainda data deste período a violenta repressão a escravos rebelados e a edição de leis persecutórias, como o Decreto de 1830 para escravos fugidos. Vera Malaguti chama atenção para o fato de que neste contexto “os movimentos insurrecionais se voltaram contra uma estrutura econômica que não se modificara com a Independência e por uma concepção de nação e de cidadania que incluísse os índios, os negros e os pobres, enfim, o povo brasileiro (BATISTA, 2003, p. 127).

O texto da Constituição Federal de 1824 sob as influências do ideário liberal abriga uma série de garantias em seu artigo 179, como a liberdade de manifestação do pensamento, a proscricção de perseguições religiosas, liberdade de locomoção, inviolabilidade de domicilio e correspondência, princípios da reserva legal e devido processo legal, abolição das penas cruéis e da tortura, princípio da pessoalidade da pena, abolição dos privilégios e foro privilegiado<sup>51</sup>. Várias destas disposições chocam-se com o conteúdo das Ordenações Filipinas, com as quais convive por um curto período<sup>52</sup>.

Em seu art. 179, inciso XIII abrigava os princípios da legalidade e da isonomia: “A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”. Tal previsão foi

---

<sup>49</sup> Sobre o patrimonialismo ver: PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil*. Contemporâneo: colônia. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972; e FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Ed. Globo, 1989.

<sup>50</sup> Vale dizer que todas essas revoltas se deram em outro período, o regencial e o segundo império. Pedro II veio ao trono para implantar modificações na estrutura de poder e mantê-la, já sem o poder moderador funcionando plenamente.

<sup>51</sup> O texto da Constituição pode ser encontrado em: BONAVIDES, Paulo, e ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

<sup>52</sup> Vale lembrar que as Ordenações Filipinas continuaram a reger diversos âmbitos da vida social até o Código Civil de 1916.

plenamente compatível com um sistema político marcado por privilégios da nobreza, voto censitário e regime escravocrata.

No texto de 1824 o escravo era apenas *res*, semovente. Sua tutela constitucional o compreendia como mera vida nua, mera propriedade, com humanidade negada. A despeito de normatizar o escravo como bem, o texto não autorizava ou sequer versava sobre a escravidão e sua legitimidade. De tal maneira, “*um conceito muito peculiar de cidadania vai-se instaurando nos trópicos: homem-proprietário versus escravos, mulheres e não-proprietários*” (BATISTA, 2003).

Já no Código Criminal do Império de 1830, estava prevista a responsabilidade penal do escravo<sup>53</sup>. Diferentemente de outras colônias escravocratas, o Brasil jamais editou um código negro. Revela, portanto, uma contradição crucial de sua legalidade constitucional com a existência da escravidão. Despojado das garantias civis e políticas e, ao mesmo tempo, criminalizado pelo direito positivo, o negro escravo era a encarnação da exclusão inclusiva descrita por Agamben (2004, p. 15), é a presença do *homo sacer*.

Vera Malaguti (2005, p. 136) lembra o descalabro da inobservância do princípio da isonomia inscrito na Constituição Federal de 1824 ao citar a edição de uma lei datada de 1835 que previa a pena de morte ao escravo que cometesse qualquer delito contra o senhor, o feitor ou seus familiares. Este dispositivo legal demonstra como o instituto da escravidão era base sagrada desta estrutura social. Qualquer atentado do escravo contra o poder soberano do escravismo desencadeava reação como se fosse crime de lesa-majestade. Nesse sentido, opõe-se antagonicamente o escravo, *homo sacer*, e o senhor ou seus prepostos, como encarnação do soberano.

A Declaração dos Direitos do Homem transcrita em parte na Constituição Brasileira de 1824 tornava mais abjeto o instituto da escravidão. A mesma coisa para a professada universalidade dos princípios, que transformava em escândalo a prática do favor, o que segundo Sérgio Buarque (1995) nos torna “desterrados em nossa terra”.

---

<sup>53</sup> O art. 113 do Código Criminal de 1830 prevê o crime de insurreição, praticado apenas por escravos.

Este é o contexto do liberalismo experimentado no Brasil Império. Roberto Schwartz (1977) no capítulo “As idéias fora do lugar” do livro “Ao vencedor as batatas” afirma que toda ciência tem princípios de que deriva o seu sistema. Considerando-se que as ciências eram as Luzes, o Progresso e a Humanidade, refletem sobre a disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as idéias do liberalismo europeu.

A utilização da mão-de-obra escrava era concebida por muitos senhores de engenho, e por parcela da elite européia como um direito natural. A escravidão, portanto, não é criada ou positivada pela Coroa, é a mais pura expressão da exceção, visto que possui vigência, mas não é produzida por lei. É um instituto privado, alheio à soberania da Coroa. A única normatividade a respeito tem fulcro de regular os conflitos de competência entre o poder público e poder privado<sup>54</sup>. Sua fonte não é, pois, o direito positivo, mas sim o direito natural, universal e absoluto que autorizaria por princípio a sua perpetuação.

Por esta ótica, o escravo não é compreendido como humano, não é tutelado pelo Estatuto do Cidadão. Trata-se de mera vida nua, apreendida pela ordem jurídica apenas no que tange ao poder punitivo estatal, desconsiderada no que tange a garantia de direitos.

Mais do que uma hermenêutica jusnaturalista, por detrás do discurso legitimador da escravidão está o interesse mercadológico de sua existência. Portanto, a tardia abolição jurídica da escravidão, em 1888 foi orientada não por convicções filosóficas ou humanitárias, mas por um novo cenário econômico apresentado pelo capitalismo da época, que a via como obsoleta.

### 2.3.2

#### **Biopolítica e formação da instituição policial**

As estratégias de controle social sofreram significativo incremento no período que vai da transição do Brasil Colônia ao Brasil Império e sua consolidação, com o surgimento das primeiras instituições policiais. Tal fato não foi em vão, uma vez que, segundo aponta Maranhão Costa, “em meados do século

---

<sup>54</sup> Agostinho Malheiro revela a defesa da legitimidade da escravidão através do direito natural com base na jurisprudência da época. MALHEIRO, Agostinho Perdigão. A escravidão no Brasil. Ensaio histórico, jurídico, social, 3ª ed., Vol. II. Petrópolis: Vozes, 1976.

XIX, a população escrava, estimada em 2,5 milhões, representava entre um terço e um quarto da população brasileira” (COSTA, 2004, p. 90).

Vale dizer que a idéia moderna de instituição policial está associada à consolidação do Estado Nacional Moderno, em especial no Estado Absoluto francês, em fins do século XVII<sup>55</sup>, com o surgimento da Guarda Real da Corte adotando estratégias de controle social e vigilância, como bem apresenta Foucault em *Segurança, Território e População* (2008).

Michel Foucault percebe no século XVIII a emergência de uma nova forma de poder. Para o autor, o Antigo Regime era caracterizado pelo poder soberano, presente na chamada sociedade de soberania. Consistia em um poder de “deixar-viver” e “fazer-morrer” sobre os súditos. Esta forma de poder é sucedida pelo chamado poder disciplinar. “O poder disciplinar é, com efeito, um poder que, em vez de se apropriar e retirar tem como função maior adestrar; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor” (FOUCAULT, 2001). Isso porque a modalidade disciplinar do poder faz aumentar a utilidade dos indivíduos, gerando “corpos obedientes e dóceis”, conseqüentemente amplificando seus rendimentos e lucros.

O autor aponta aqui a emergência da sociedade disciplinar coincidindo com a conjuntura compreendida nos séculos XVII e XVIII nos países europeus. Tal nomenclatura destina-se a explicar a dispersão das técnicas disciplinares reproduzidas por instituições como a fábrica, o exército, a escola, o hospital, o manicômio e, sobretudo, a prisão. Foucault, por fim, percebe mais uma reviravolta nas tecnologias de poder, no século XVIII. O poder agora consiste em estratégias de “deixar-morrer” e “fazer-viver”, diferentemente do poder soberano, e não são mais centradas apenas nos corpos dos indivíduos como o poder disciplinar, mas sim focadas no homem enquanto espécie, na sociedade – trata-se do biopoder ou biopolítica<sup>56</sup>.

A biopolítica consiste no conjunto de tecnologias políticas que inserem a vida da população nos cálculos do poder, como a sexualidade, a saúde pública,

---

<sup>55</sup> Marcos Bretas apud Dornelles. Ver em: DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e Segurança – Entre Pombos e Falcões*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 68.

<sup>56</sup> A primeira fundamentação e caracterização do termo biopolítica no pensamento de Foucault aparece em seu livro *História da sexualidade I, a vontade do saber* (1988), e desenvolvido no seu curso ministrado no *Collège de France* nos anos de 1975 e 1976, curso esse intitulado de *Em defesa da sociedade* (2005).

saneamento básico, e segurança pública, também chamada pelo autor de ciência do policiamento. Foucault ressalta que poder disciplinar e biopoder, afinal, sobrepõem-se e superpõem-se constante e incessantemente (FOUCAULT, 2005, pp. 300-302).

O roteiro proposto por Foucault leva em consideração as transformações ocorridas nas estratégias de controle social dos países da Europa Ocidental.<sup>57</sup> Desta maneira, é errônea a transposição mecânica da genealogia foucaultina para a realidade dos países latino-americanos. Cabe a nós uma apropriação e um olhar latino-americano sobre as instigantes questões levantadas pelo autor<sup>58</sup>.

No bojo da difusão da biopolítica<sup>59</sup>, a instituição policial passa a preencher papel fundamental no controle social. Tal tendência estendeu-se aos demais Estados europeus. Em 1762 surge a Guarda Real de Polícia da Corte Portuguesa. No Brasil não havia polícia até então, mas sim quadrilheiros da Prefeitura, tanto no Rio de Janeiro como em Salvador. A segurança pública era matéria de competência municipal.

Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, promove-se o incremento da administração burocrática colonial. Em 1808 foi criada a Intendência-Geral de Polícia da Corte, com a missão institucional de garantir o abastecimento da capital e a manutenção da ordem nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, principalmente contra a movimentação dos escravos. Dentre suas funções incluíam-se a investigação criminal e a busca dos criminosos. O Intendente-geral de Polícia ocupava o cargo de desembargador, sendo dotado de poderes bastante abrangentes, podendo prender, julgar e punir pessoas acusadas de delitos menores. Desta forma, as funções policiais e judiciárias fundiam-se em seu exercício de poder.

A Constituição de 1824 criou a figura do juiz de paz, eleito pela população

---

<sup>57</sup> Em várias passagens, deixa claro que sua interpretação está pautada na realidade européia – ainda assim múltipla (vide, por exemplo, quando fala da formação do Estado e da “polícia” na Itália, na França e na Alemanha). FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População*, 2008.

<sup>58</sup> Elementos centrais da biopolítica estão presentes na América Latina desde o colonialismo, nas idéias de escravidão e racialização da sociedade. Entretanto, na concepção foucaultiana, tal inovação do poder coincide com o pensamento liberal.

<sup>59</sup> Foucault denomina este contexto de Era do Biopoder ou Sociedades de Segurança. Ver em: FOUCAULT, Michel, Op. Cit. Posteriormente, Deleuze, denominará Sociedades de Controle. Ver em: DELEUZE, Gilles. “Post-scriptum sobre as sociedades de controle” in *Conversações*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992.

para desempenhar em todas as províncias as atribuições que cabiam ao Intendente-geral de Polícia até então. Por serem cargos eletivos acabaram ficando sob influência das lideranças políticas locais e não mais sob orientações do Governo Central. No entanto, como salienta Maranhão Costa (2005, p. 87) “no caso do Rio de Janeiro, entretanto, os poderes dos juízes de paz nunca puderam ser efetivamente implementados, uma vez que os agentes encarregados de exercer as funções de polícia continuaram sob controle do chefe de polícia”.

Com a reforma do Código de Processo Penal em 1841 os juízes de paz são substituídos por funcionários de polícia nomeados pelo governo central, assegurando centralização do poder, como aponta Raymundo Faoro:

o poder central atrela as influências locais, armadas com a polícia e a justiça, ao comando de seus agentes. Criou no município da corte e em cada província um chefe de polícia, com delegados e subdelegados a ele subordinados, nomeados pelo imperador e pelos presidentes. O juiz de paz despede-se da sua majestade rural, jugulado pela autoridade policial que assume funções policiais e judiciárias.<sup>60</sup>

Em 1809 D. João VI cria a Real Guarda de Polícia da Corte no Rio de Janeiro<sup>61</sup>. A Guarda Real possuía amplos poderes para manter a ordem. Era subordinada ao Intendente-geral de Polícia e não possuía autonomia orçamentária. Seus recursos financeiros vinham de taxas públicas, empréstimos privados e subvenções de comerciantes locais. Seus métodos espelhavam a violência e a brutalidade da vida nas ruas e da sociedade em geral<sup>62</sup>. No mesmo ano, cria-se a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, embrião daquilo que viria a ser a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Walter Benjamin, ao analisar a origem do direito na violência, já anunciara que o direito tanto é instituído quanto mantido pelo poder, enquanto manifestações de violência. Assim, o autor compreende a polícia como uma instituição privilegiada de expressão desta mesma violência que está na raiz do

---

<sup>60</sup> Faoro apud Maranhão Costa. Ver em: COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, p. 88.

<sup>61</sup> A Polícia Militar, com base neste feito, comemorou os 200 anos da instituição em 2009.

<sup>62</sup> Ver MARANHÃO COSTA, 2005, p. 90 e HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1997, p. 97.

Estado moderno<sup>63</sup>. A instituição policial seria o aparato estatal último garantidor do Estado de exceção. Desse modo, pode-se compreender porque para a polícia o povo sempre foi tido como inimigo a controlar; normalmente identificado nas classes subalternas.

A Guarda Real de Polícia, apesar da organização militar, não podia ser considerada uma organização amparada numa forte hierarquia e rígida disciplina. Em julho de 1831, um grupo de guardas amotinados deixou seus quartéis e tomou de assalto as ruas da cidade, saqueando lojas e atacando pessoas.

Como resultado desses eventos, a Guarda Real foi extinta, em seu lugar foi criado, no mesmo ano, o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, não mais subordinado ao Intendente-geral, mas ao Ministro da Justiça.

Os incidentes de 1831 precipitaram o aprofundamento da militarização da polícia. Como destacou Thomas Holloway (1997, p. 97), a militarização "foi também uma forma de garantir certo nível de eficiência e disciplina no trato com as refratárias camadas inferiores da sociedade, que eram ao mesmo tempo alvo da repressão e viveiro dos praças das tropas de polícia". É deste período a instituição do inquérito policial, alardeado como moderna concepção da apuração das infrações penais e sua autoria.

A gestão do primeiro Chefe de Polícia da Corte, Euzébio de Queiroz Câmara, foi marcada por conflitos com os escravos e também com os senhores. Os conflitos com escravos tinham por motivação o controle da "desordem urbana", percebido pelo poder punitivo na prática da capoeira, em brigas e bebedeiras. As diretrizes de posturas municipais proibiam certas práticas. Neste período, o programa criminalizante não era positivado em um código criminal, que surge apenas em 1830, mas sim pelo Livro V das Ordenações Filipinas.

Por sua vez, as controvérsias com os senhores de escravos davam-se em relação à esfera de competência para punição. O escravo era um bem privado. Neste sentido, aqui residia um problema de jurisdição, entre o poder público e o privado. Neste contexto ainda não havia a afirmação da soberania do Estado, como monopólio do uso legítimo da violência. A soberania estatal para o poder

---

<sup>63</sup> Ver BENJAMIN, Walter. *Crítica à Violência, Crítica ao Poder*. In: Revista Espaço Acadêmico, Ano II, nº 21. Disponível na Internet: [http://www.espacoacademico.com.br/021/21tc\\_benjamin.htm](http://www.espacoacademico.com.br/021/21tc_benjamin.htm)

punitivo só será alcançada em 1850 com o surgimento da Casa de Correção do Rio de Janeiro<sup>64</sup>.

O controle biopolítico sobre a população urbana se torna mais incisivo neste período, coincidindo com as primeiras leis penais de fato brasileiras. Neste sentido, vale conferir passagem bem demonstrada por Holloway:

neste período observa-se por vezes uma correspondência entre provisões adotadas na metrópole e na nova sede da corte, ou mesmo na nova nação. Se em 1756 D. José, sabedor de que o “no estado do Brasil continuavam os mulatos e pretos escravos a usar de facas e armas proibidas”, impõe-lhes a pena de cem açoites por dez dias alternados, um edital de polícia, no Rio de 1816, cominava para a mesma infração a pena de 300 açoites mais três meses de trabalho em obras públicas.<sup>65</sup>

Vários aspectos relativos à atuação das polícias na antiga colônia são marcados por repressão mais severa se comparados com a atuação na antiga metrópole<sup>66</sup>. Tal fato torna-se mais evidente com base na afirmação de Dornelles (2003): “a instituição policial – como órgão do Estado – representa não apenas as características de uma sociedade, mas suas contradições, e expressa uma correlação de forças políticas entre os diferentes interesses em jogo em uma determinada sociedade”.

Em uma sociedade rural, escravocrata e excludente, as polícias, portanto, ocupavam-se de parte importante do controle social biopolítico no Brasil Império, com atenção voltada às chamadas classes perigosas, ou seja, os escravos, negros libertos e os pobres livres. Na prática, sua atuação implicava na captura de escravos fugitivos, na repressão às insurreições populares e repressão aos crimes patrimoniais, à vadiagem e à prática da capoeira.

### 2.3.3

#### A República que não foi – A Constituição de 1891

---

<sup>64</sup> Ver SOARES, Carlos Eugenio Líbano. *A capoeira escrava e outras tradições rebeldes no Rio de Janeiro* (1808-1850). Campinas, Ed. da UNICAMP, 2001.

<sup>65</sup> Thomas Holloway apud Batista e Zaffaroni. *Direito Penal Brasileiro*, 2003, p. 421.

<sup>66</sup> Em 1821 a Coroa Portuguesa extinguiu as devassas gerais sobre delitos incertos – herança dos procedimentos inquisitoriais -, fato que reverberou da mesma maneira no Brasil em 1828. Ver Batista e Zaffaroni. *Direito Penal Brasileiro*, 2003, p. 442.

A Proclamação da República, em 1889, possibilitou uma rearticulação conciliatória do pacto político vigente até então. O conservadorismo e a centralização do poder de outrora dão lugar ao ideário liberal republicano. No entanto, na transição sem ruptura que se desenhou não seria possível um novo arranjo sem contradições. Como salienta Paulo Ribeiro da Cunha, assiste-se a um misto entre “a marca progressista que o positivismo sugeria numa sociedade republicana com uma concepção de cidadania limitada, e que depois viria pactuar magistralmente com o evolucionismo; ou a continuidade do *status quo* conservador”.<sup>67</sup>

Fruto desse amálgama contraditório, a Carta Política de 1891, não acompanha nenhum movimento de legitimação social em sua gestação. A nova ordem, de inspiração estadunidense, apenas traz mudanças formais que introduzem a forma de governo republicana, o sistema presidencialista, e a forma de Estado federativo. Surge em meio a práticas autoritárias e se mostra silente no âmbito social.

O contexto em que é promulgada é de intensa instabilidade política, caracterizado por atos de força e intervenção federal nos Estados. Inúmeros levantes populares marcam esta fragilidade institucional, como o massacre de Canudos em 1893, a Revolução Federalista e a Revolta da Armada no mesmo ano, a Revolta da Chibata em 1910, o movimento tenentista em 1922, a Coluna Prestes em 1926. As respostas virulentas do poder contra as resistências demonstram as permanências do autoritarismo absolutista, com o claro objetivo de manutenção das bases da estrutura social vigente.

A forma federalista modificou a gestão centralizadora e unitária até então vigente. A União caminha na repartição de competências, delegando poder aos Estados. Implementava-se um federalismo dual, como o norte-americano, com ampla autonomia estadual.

Entretanto, a política oligárquica, com peso central do capital associado à produção cafeeira e pecuária, trazia vicissitudes à dinâmica institucional, através do coronelismo e o permanente sistema de fraude eleitoral, descrito por Victor Nunes Leal (1980). Com a hegemonia do poder da oligarquia do café com leite

---

<sup>67</sup> CUNHA, Paulo Ribeiro da. Militares e Anistia no Brasil. In TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, 2009.

desenha-se um “projeto republicano com feições modernizadoras”<sup>68</sup> no sentido de lançar o Brasil na cruzada rumo às nações civilizadas do Ocidente.

O pensamento positivista possui forte influência sobre a República e sobre os homens que a pensaram. Não sem motivo foi adotada a inscrição de cunho positivista na bandeira pátria, que dá o tom do plano em curso: ordem e progresso. Ordem para controlar e vigiar as massas oprimidas e exploradas, e progresso econômico à burguesia nacional incipiente.

Portanto, a nova ordem política inaugura também mudanças significativas na atuação do aparato repressivo estatal. Com a nova conformação das classes subalternas, a partir da abolição da escravidão e a hipertrofia dos centros urbanos as polícias passam a ter atribuição “redobrada”.

Cecília Coimbra na obra *Operação Rio – o mito das classes perigosas* (2001) faz o esforço de apontar a genealogia do mito das classes perigosas dos espaços urbanos do Rio de Janeiro. Nos séculos XVIII e XIX, período de urbanização do Brasil, forma-se a geografia urbana e os territórios da pobreza. Uma amálgama de teorias racistas, higienistas e eugenistas conduzem à produção de subjetividades que forjam as classes perigosas e demandam seu controle.

A biopolítica assume centralidade na gestão pública de então, através das reformas urbanísticas, da medicalização da sociedade e do policiamento repressivo. As reformas urbanas, principalmente no Rio de Janeiro com a legislação da administração do Prefeito Pereira Passos, visavam modernizar e disciplinar o espaço urbano.

Do ponto de vista do controle social, o objetivo de tais reformas era melhorar a disciplina e o controle das classes perigosas por meio da segregação territorial. A ânsia pela remoção das habitações das classes pobres das áreas centrais para os longínquos subúrbios foi um amplo projeto governamental de conformar a cidade a padrões modernos, tornando-a visualmente “europeizada e limpa” para atender aos interesses das elites, o que acabou por reforçar o crescimento das favelas, tendo em vista a distância das oportunidades de trabalho (área central) para as áreas de moradia, e seu alto custo. O mesmo projeto higienista de remoção forçada é hoje retomado, para atender aos clamores do capital especulativo-imobiliário.

---

<sup>68</sup> Op. Cit., p. 19.

O início do século XX é marcado ainda pelas idéias de medicalização da sociedade presente nos programas de governo, que encontra como ponto alto de conflito a Revolta da Vacina em 1904. Por detrás do discurso do saber médico, desenvolvem-se também estudos criminológicos de matriz positivista, defendidos por importantes juristas como Nina Rodrigues.

As transformações do espaço urbano somadas à abolição formal da escravidão alteram significativamente a atuação policial. Visto que sua atribuição abarcava o controle e vigilância das ditas classes perigosas, a onda de migração da população rural para os grandes centros urbanos colocam esta tarefa em patamar mais complexo.

Novos instrumentos e mecanismos de controle social precisaram ser desenvolvidos. Em 1890, sob grande influência positivista, já havia sido editado o primeiro Código Penal da República. A criminologia que o embasava centrava-se na figura do autor e não do fato criminoso, portanto o novo ordenamento atribui maior ênfase aos “delitos” característicos dos hábitos das classes perigosas como vadiagem, prostituição, alcoolismo e embriaguez (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 91).

Neste sentido, cabe destacar o controle repressivo contra a prática da capoeira, a repressão à figura do malandro e às religiões de matriz africana. Medidas de política criminal que já demonstram a criminalização da pobreza à época, e que em momento histórico posterior irão voltar-se à figura do traficante, como bem destaca Gizlene Neder<sup>69</sup>.

A maior demanda de controle impõe a modernização das instituições policiais através de reformas que incrementam seu caráter profissional e militarizado (HOLLOWAY, 1997). Os policiais militares eram investidos de amplos poderes e discricionariedade em seu exercício profissional. Como afirma Maranhão Costa (2005, p. 92), “era constante a tensão entre a missão de cumprir a lei e a tarefa de zelar pela manutenção da ordem. Neste caso, o recurso à violência e à arbitrariedade eram freqüentes.”

A descentralização inaugurada pelo federalismo dual trouxe mudanças significativas para a organização das instituições policiais. A reorganização das

---

<sup>69</sup> Ver NEDER, Gizlene. *Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1995.

policias estaduais foi marcada pelas tensões entre os governos estaduais e o governo central, bem como pelas disputas entre a capital e o interior pela hegemonia política nos estados. As oligarquias estaduais e o poder dos governadores necessitavam também de garantias bélicas, daí a importância de incrementar suas forças policiais, institucionais ou para-militares.

A solução institucional encontrada para lidar com esses problemas foi a centralização do controle das policias civis e militares sob as ordens dos governadores dos estados. Isso não significou o fim da influência política dos coronéis locais, mas deixou claro que essa influência derivava de acordos políticos entre a capital e o respectivo município (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 93).

Os estados da federação que não detinham forte aparato policial estavam vulneráveis às habituais intervenções federais, empreendidas em nome da manutenção da ordem.

## 2.4

### A Era Vargas

#### A Constituição de 1934

A política oligárquica da Primeira República, ao atingir seu limite de desgaste, chega ao fim com o golpe de 1930. Vargas chega ao poder com o objetivo de forjar um novo arranjo político, de conciliação entre as classes sociais, antiliberal e anticomunista, calcado em um Estado forte que leve o país ao crescimento por meio da industrialização.

Nesse contexto é promulgada a Constituição Federal de 1934<sup>70</sup>. Esta bebe nas fontes da Constituição Alemã de Weimar de 1919. Destina um título para a Ordem Econômica e Social, prevê a Justiça do Trabalho e o salário mínimo,

---

<sup>70</sup> A Revolta Constitucionalista eclodida em São Paulo em 1932, uma resposta paulista ao Golpe de 1930, objetivava a derrubada do Governo Provisório de Vargas e o centralismo que passava a vigorar desde sua subida ao poder. O fim da nomeação de não-paulistas para governar o estado e a elaboração e promulgação de nova constituição eram as bandeiras da revolta. O sucesso obtido não é conquistado militarmente, mas a volta dos paulistas ao governo do Estado e a promulgação de uma constituição dois anos depois demonstram o saldo político positivo do movimento.

institui o mandado de segurança e a ação popular. No âmbito jurídico formal a República Velha esboça uma democracia social que ficou adstrita à folha de papel. A Carta política de 1934 apresentava proposta liberal de intervencionismo estatal em um contexto global de forte tendência antiliberal<sup>71</sup> em nome da autoridade da nação.

A vida política tendeu a bipolarização entre a Ação Integralista Brasileira de orientação fascista e nacionalista, e a Aliança Nacional Libertadora, como frente antiimperialista e antifascista, que congregava adeptos da revolução de 30, liberais de esquerda e o Partido Comunista.

O choque leva a violenta repressão contra integrantes da ANL. Em 1935 é deflagrada a “Intentona Comunista”. O episódio serviu de pretexto para uma onda anticomunista marcada por ataques às liberdades públicas que foi se hipertrofiando até desaguar no golpe de 1964. Ainda em 1935, foi introduzida uma emenda à constituição, que já desde a promulgação não fora plenamente observada, o decreto legislativo nº 6, que declara “Estado de guerra”, constituindo-se em verdadeiro decreto de plenos poderes e pondo em ameaça direitos e garantias constitucionais.

Neste cenário, o governo Vargas acentua a centralização do poder que culminará com o Estado Novo em 1937. Para concretizar esta empreitada, a polícia iria assumir papel fundamental na construção e manutenção do regime autoritário. Suas tarefas foram ampliadas, de modo que fundamentalmente caberia a tal instituição também o controle dos grupos políticos dissidentes. Aqueles que eram vistos como inimigos do Estado (comunistas, judeus, dissidentes políticos, entre outros) deveriam ser vigiados e controlados, juntamente com as classes pobres perigosas (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 94).

No início do governo Vargas, se promovera uma ampla reforma nos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal e de alguns outros estados. Delegados foram exonerados e substituídos por pessoas de estrita confiança do regime. Esse foi o primeiro passo para o redimensionamento do aparato policial.

Em 1933, Vargas decretou que a polícia do Distrito Federal passaria a estar sob autoridade suprema do presidente da República. Nos estados, as polícias

---

<sup>71</sup> Era o contexto de ascensão do nazismo na Alemanha, do fascismo na Itália, salazarismo em Portugal e franquismo na Espanha.

civis, sob direção dos interventores, passaram a reportar-se diretamente à polícia do Distrito Federal. Como resultado dessas medidas, todo o aparato policial foi posto sob o controle direto de Getúlio.

Filinto Muller, temido por seus métodos violentos e autoritários, foi o chefe de polícia do Distrito Federal entre 1933 e 1942, e homem de confiança do presidente. Em 1934, foi implementada uma ampla reforma na estrutura da polícia<sup>72</sup>. Além de redefinir funções e responsabilidades dos quadros, ampliou-se o poder do chefe de polícia e se expandiu a estrutura policial.

Visando ampliar a capacidade repressiva do aparato policial no que se refere aos crimes políticos, foi aprovada, em 1935, a lei que definiu alguns crimes contra a ordem política e social. Entre vários deles, a lei previa punições para aqueles que incitassem o ódio entre as classes, cancelava naturalizações daqueles que exercessem atividades políticas nocivas aos interesses nacionais e estabelecia punições para atividades subversivas que atentassem contra a ordem política vigente.

Como salienta Maranhão Costa (2005, p. 94) “a repressão política empreendida por Vargas apoiava-se no tripé: polícia política, legislação penal sobre crimes políticos e Tribunal de Segurança Nacional. O controle desse aparato repressivo estava diretamente subordinado ao presidente da República”.

O projeto de centralização política de Vargas passava pelo desmantelamento da capacidade militar dos estados. A Constituição de 1934 declarou que polícias militares eram forças de reserva do Exército e assegurou a competência privativa da União para legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Ver Decreto nº 24.531, de 2 de julho de 1934.

<sup>73</sup> Lei de Segurança Nacional, de 4 de abril de 1935.

## O Estado Novo

Diante da escalada anticomunista, com forte apoio dos militares e inspiração das ditaduras que se instalavam na Europa, Vargas em 1937 dissolve o Congresso com apoio de tropas, dando início ao Estado Novo<sup>74</sup>.

A Carta política, idealizada por Francisco Campos, é imposta em 1937 e mantém apenas formalmente o federalismo, visto que na prática restabelece-se a centralização do poder como no Império. A supremacia do Poder Executivo interrompe a independência e harmonia dos poderes.

Este período se coaduna com o que Vieira (1988, p. 46) denomina de Estado de exceção Propriamente Dito. Trata-se de um regime ditatorial formal, positivado na Carta de 1937. Em seu artigo 186 a Constituição, também chamada de Polaca, assinala que “é declarado em todo o País o estado de emergência”.

Durante todo o Estado Novo, Vargas governa através da edição de decretos-lei. A utilização de decretos de plenos poderes é característica do Estado de exceção, como afirma Agamben (2003, p. 17). Diante da crise ou anormalidade, o soberano suspende o direito para restabelecer a normalidade institucional. Relembrando Schmitt, “soberano é quem decide sobre o Estado de exceção” (SCHMITT, 2006, p. 7).

Este é um período de ascensão da violência institucional como patrulhamento ideológico, apesar dos ganhos nos âmbitos econômico e social. A infra-estrutura do parque de empresas nacionais, a industrialização da economia, e as garantias trabalhistas, possuem avanços importantes neste contraditório cenário marcado pelo paternalismo, autoritarismo e cooptação.

A constituição de 1937 era mero texto obsoleto, empregado apenas para conferir poderes excepcionais ao Executivo, diante do mando autoritário preconizando habituais intervenções policiais e militares. Cabe salientar que sob égide do Estado Novo, a polícia civil assume preponderância dentre as instituições do aparato estatal, realizando os serviços de inteligência do regime e a repressão dos opositores.

---

<sup>74</sup> O preâmbulo da Constituição de 1937 dispõe: “Atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente”.

## Interlúdio democrático - A Constituição de 1946

Com a saída de Getúlio do poder em 1945, é promulgada a Constituição de 1946, coincidindo com o fim da II Guerra Mundial, bem como da participação brasileira em tal evento, e a reconstrução constitucional em vários países do mundo recém-saídos de ditaduras militares.

Mais uma vez a inspiração para elaboração da carta foi norte-americana, no que tange à forma federativa. A Constituição Francesa trouxe influência para mitigar a ascendência presidencialista. Por fim, a Constituição Alemã de Weimar contribuiu com o delineamento dos princípios da ordem econômica e social.

A Constituição de 1946 buscava, através de seu texto, conciliar os interesses do capital dominante e do proletariado que caminhava em organização. Apesar de avançada enquanto declaração de direitos, sobretudo em matéria econômica e social, a carta não alterou as estruturas de poder vigentes desde 1891.

Em seu art. 141, § 4º previa que “a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”. Em seu texto, buscou restabelecer as garantias individuais suplantadas pelo Estado Novo. Dentre os dispositivos básicos regulados pela carta convém destacar a liberdade de manifestação de pensamento, sem censura, a não ser em espetáculos e diversões públicas; a inviolabilidade do sigilo de correspondência; a liberdade de associação para fins lícitos; a inviolabilidade da casa como asilo do indivíduo; a prisão só em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente e a garantia ampla de defesa do acusado; e a extinção da pena de morte.

Em 1946, com o fim do regime autoritário, a organização policial foi parcialmente reformada. Restabeleceu-se o controle dos governadores sobre as polícias. Entretanto, manteve-se quase intacto o sistema de vigilância política criado por Vargas.

Inúmeras foram as crises institucionais que se sucederam até a deflagração do golpe militar de 1964. Desde o Estado Novo, um veio golpista subjaz a ação das elites e de setores militares, que não conseguiam se sagrar vitoriosos pela via institucional<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Ver DREIFUS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis, Vozes, 1981.

Com a morte de Vargas, o golpe iminente foi adiado por cerca de dez anos, acontecendo apenas em momento a interromper o governo de Jango, comprometido com as reformas de base. A oposição da burguesia industrial, financeira e comercial foi ferrenha, engajando-se na campanha golpista. Tratava-se de ação de classe da elite orgânica, como salienta Dreifus,<sup>76</sup> que culminou nos sombrios anos de chumbo - o segundo momento de vigência do Estado de exceção Propriamente Dito no Brasil, como veremos no tópico seguinte.

## 2.5

### Rupturas e Permanências da Ditadura Militar

#### O Golpe, ou Ação de Classe da elite orgânica

As forças vitoriosas após o golpe civil-militar de 01 de abril de 1964 invocam o poder constituinte originário para reivindicar a legitimidade da ação<sup>77</sup>, que foi positivada através do Ato Institucional nº 1, criando uma normatividade paralela à Constituição de 1946 ainda vigente<sup>78</sup>. Vale dizer que, para Schmitt (2006b, pp. 131-132), a ditadura não é o oposto da democracia, este seria o liberalismo. A ditadura é um meio para garantir um fim, é a suspensão do direito para realizá-lo.

A nova ordem inaugura mais uma experiência do Estado de exceção propriamente dito no país, dando ensejo à eleição indireta para Presidente; suspensão das garantias constitucionais de vitaliciedade e estabilidade; possibilidade de demissão, dispensa e aposentadoria compulsória de servidores públicos; possibilidade de cassação de mandatos eletivos e direitos políticos, submetidas à avaliação discricionária do Poder Executivo.

Com as autorizações excepcionais previstas no Ato Institucional nº 2 e no Ato Institucional nº 3 põe-se fim às eleições diretas, dissolvem-se os partidos

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> A intenção das forças golpistas ao fazerem remição ao poder constituinte originário era justamente invocar a terminologia “revolução” ao invés de “golpe”. Ver VIEIRA, José Ribas, 1988.

<sup>78</sup> Ver CIOTOLA, Marcelo. *Os Atos Institucionais e o Regime Autoritário no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 1997.

políticos e inicia-se a cassação dos opositores. Desse modo, a força normativa da Carta de 1946 foi absolutamente abortada.

A positivação do Estado de exceção - promovida no regime militar através dos Atos Institucionais e, posteriormente, com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01 de 1969, anteriormente empreendida pelo Estado Novo com a Carta Política de 1937 - configura uma exceção na história brasileira. A regra ao longo da trajetória institucional brasileira é o Estado de exceção ser não-normatizado, Estado de exceção de fato, puro exercício da soberania.

A dilaceração do Estado de Direito não foi arquitetada apenas pelas Forças Armadas. Dreifus, com riqueza historiográfica, na obra “1964: a Conquista do Estado” demonstra de forma patente o complexo civil-militar ensejado para desferir o golpe e gerir sua governabilidade. Elites dirigentes do grande capital patrocinaram o ato, e participaram da administração pública através de empresas públicas e institutos.

Como afirma Zizeck:

Na Argentina, no Brasil, na Grécia, no Chile e na Turquia, os militares proclamaram um estado de emergência a fim de controlar o “caos” da politização generalizada. (...) a proclamação reacionária do estado de emergência é uma defesa desesperada do verdadeiro estado de emergência<sup>79</sup>.

Na contramão dos autores que atribuem às Forças Armadas a função de “poder moderador” com intuito de restabelecer a lei e a ordem e, posteriormente, devolver as rédeas do governo à classe política, Zaverucha afirma que “Na verdade, os militares usaram cada uma de suas ‘intervenções moderadoras’ para coletar informações sobre o comportamento dos civis e para construir sua própria alternativa política.”<sup>80</sup>

Começa aqui uma trajetória de mais de duas décadas de intensa repressão e autoritarismo. O regime militar fazia uso retórico dos indicadores de crescimento econômico a galvanizar sua legitimidade social, entretanto, o imenso atraso em matérias como educação, saúde e habitação perduraram. O inchaço das grandes

---

<sup>79</sup> ZIZEK, Slavoj, Bem-vindo ao deserto do Real. Boitempo, São Paulo, 2003. p. 128

<sup>80</sup> Ver ZAVERUCHA, Jorge. Relações Civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In TELLES, Edson e SAFATLE, Vladimir (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. Vol. 1. São Paulo, Boitempo, 2009, p. 41.

idades acentuou os problemas urbanos, como desemprego e miséria, e alternativas de renda pela via da “ilegalidade”.

Como salienta Maranhão Costa, “essa nova ordem política era justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na doutrina de segurança nacional” (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 97). Nesta perspectiva, em 1967 foi decretada a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314), dispondo a tipificação de vários crimes “atentatórios à ordem e segurança da nação”. Seu efeito foi devastador para as liberdades individuais no Brasil. A competência para tais crimes foi estrategicamente destinada à justiça militar. A função da lei era “dar um caráter de legalidade ao aparato repressivo montado” (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 99).

A distinção amigo/inimigo remonta ao decisionismo schmittiano que preconiza que diante da ameaça à normalidade institucional o soberano deve decidir pelo Estado de exceção, pela suspensão do direito. No Estado de exceção, a aniquilação física do inimigo é admitida para restauração da ordem e da segurança<sup>81</sup>.

Nesse sentido, a repressão do Estado de exceção formal no Brasil e demais países da América Latina produz milhares de vítimas da barbárie institucional, dentre mortos, desaparecidos, presos, torturados, perseguidos, seqüestrados, banidos e exilados. Uma vez etiquetadas de comunistas ou subversivos, eram lançadas em uma zona de indistinção na qual direitos e garantias são suspensos, concebidas como *homo sacer*, como mera vida nua matável (AGAMBEN, 2004).

Registros realizados por diversas fontes, estatais e da sociedade civil, indicam que, ao todo, no Brasil foram cerca de 50 mil pessoas atingidas, a maioria presos políticos; cerca de 20 mil presos submetidos à tortura; 360 mortos, 144 desaparecidos, 7.367 acusados, 10.034 atingidos na fase de inquérito em 707 processos judiciais por crimes contra a segurança nacional, 4.862 cassados, 6.592 militares atingidos, 130 banidos do território nacional, 780 pessoas com direitos políticos cassados, milhares de exilados e centenas de camponeses assassinados.<sup>82</sup>

Durante os anos de chumbo a vida política institucional foi decapitada, despida de qualquer autenticidade, e a resistência política criminalizada, deixando

---

<sup>81</sup> No entanto, Schmitt referia-se à guerra externa e não à guerra interna, como a empreendida pela ditadura. Ver SCHMITT, Teologia Política, 2006.

<sup>82</sup> Ver ARNS, D. Paulo Evaristo (Prefácio). *Relatório Brasil Nunca Mais*. Petrópolis: Vozes, 1985. Ver também: CUNHA, Paulo Ribeiro, 2009, p. 30.

chagas indeléveis na sociedade brasileira. Todo acúmulo democrático e incremento de cidadania dos anos pretéritos foram dizimados. Agravaram-se vicissitudes políticas como o clientelismo, o fisiologismo, a corrupção e a confusão público-privado.

### **O aparato repressivo militar**

Inversamente ao que ocorreu na ditadura de Vargas, a repressão política coube às Forças Armadas enquanto detentoras do “monopólio da coerção político-ideológica”, e não ao aparato policial. Maranhão Costa (2005, p. 98) destaca que “na América Latina, durante os regimes militares, as organizações policiais foram colocadas sob o controle das Forças Armadas”.

A Constituição Federal de 1967, seguindo a tradição brasileira, manteve as polícias militares como forças auxiliares do Exército. Entretanto, introduziu uma novidade: a fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu as guardas civis e incorporou seus efetivos às polícias militares, que passariam a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades.

Em 1967 foi criada a Inspetoria-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM), destinada a supervisionar e controlar as polícias militares estaduais (ZAVERRUCHA, 2009, p. 53).

Além disso, competia ao Ministro do Exército aprovar a nomeação dos comandantes das polícias militares feita pelos governadores. Oficiais das Forças Armadas eram frequentemente apontados para dirigir a Polícia Federal, as secretarias de Segurança Pública e as polícias militares estaduais.

Em abril de 1977, transferiu-se para a justiça militar a competência de julgar policiais militares acusados de cometer crimes contra civis. Esta medida completou um amplo processo de redefinição do papel das polícias militares. O caráter militar da polícia foi ainda mais acentuado. Sua missão de promover uma guerra contra o crime foi confirmada pelo Código Penal Militar, tornando quase indiscerníveis as funções policiais e das Forças Armadas (MARANHÃO COSTA, 2009, p. 98).

Em 1964 foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), destinado a assessorar o Presidente da República. A inteligência militar contava ainda com os

DOI-CODI's<sup>83</sup>, em que militares e policiais trocavam experiências, técnicas de ação e informações (ZAVERRUCHA, 2009, p. 47).

Com a passagem do mandato de Castello Branco para Costa e Silva, foi outorgada a Carta Magna de 1967. O processo se deu por imposição do Poder Executivo ao Legislativo, este sequer instituído como poder constituinte originário pela soberania popular.

A nova ordem concentrou poderes e competências nas mãos do Executivo, além de centralizar o orçamento público na União, esvaziando o papel e autonomia dos Estados e Municípios. A iniciativa legislativa também foi concentrada em um Executivo hipertrofiado, que retirava do Congresso qualquer matéria com algum grau de relevância. Já no curso da Constituição de 1967, outro passo rumo à maximização da arbitrariedade foi dado. Em 13 de dezembro de 1968, após crise entre o Governo e o Congresso, foi editado o Ato Institucional nº 5.

Visto como o golpe dentro do golpe, a exceção dentro da exceção, o AI 5, introduz, dentre outras medidas, poder ao Presidente da República para o poder absoluto de tudo fazer dentro do Estado de exceção<sup>84</sup>.

Com este verdadeiro decreto de plenos poderes, a ditadura chega à sua plenitude. A censura a todos os meios de comunicação torna-se prática disseminada, destinada a calar qualquer crítica; a tortura habitual é mecanismo de dissuasão e intimidação dos militantes contra o regime, sejam armados ou não, presos de modo arbitrário, e, em muitos casos, exilados; a atividade político-partidária é decapitada.

O ano de 1968 também marca o início da resistência armada contra a ditadura militar. Os grupos guerrilheiros são brutalmente reprimidos, sendo a

---

<sup>83</sup> Aos poucos, o aparato repressivo foi se sofisticando. Em 1970 foram criados os centros de operações de defesa interna (Codis), para atuar sob jurisdição militar. A fim de implementar as ações planejadas nos Codis, foram criados os destacamentos de operações de informação (DOIs), que eram grupos especializados e altamente moveis encarregados em primeira instância da repressão à dissidência política.

<sup>84</sup> Dentre as medidas excepcionais autorizadas pelo AI 5, encontram-se: dar recesso ao Poder Legislativo, ficando essas funções a cargo do poder executivo federal; intervir nos estados e municípios, sem respeitar as limitações constitucionais; suspender os direitos políticos, pelo período de 10 anos, de qualquer cidadão brasileiro; cassar mandatos de deputados federais, estaduais e vereadores; e ainda proibia manifestações populares de caráter político e suspendia o direito de habeas corpus, além de impor a censura para os meios de comunicação. Ver CITOLLA, Marcelo, Os Atos Institucionais e o Regime Autoritário no Brasil, 1997.

chacina do Araguaia um caso emblemático através do qual as forças da repressão buscam difundir o medo e a autorização para a matança <sup>85</sup>.

O agravamento do estado de saúde de Costa e Silva conduz à composição da Junta Militar trina, conjuntura na qual os militares aprovam a Emenda nº 01/1969 à Constituição de 1967, apresentando profundas modificações em seu texto. Do ponto de vista material, se tem uma nova Constituição, que visa positivar toda a normatividade de exceção disposta nos Atos Institucionais.

Após nova acirrada disputa interna de militares para o executivo nacional, o General Garrastazu Médici é escolhido como Presidente da República em 1969. É deste período o chamado “milagre brasileiro”, momento de crescimento econômico acompanhado de alta concentração de renda no país.

A “constituição” de 1969 tem sua vigência restrita ao âmbito formal. De certo, o considerável elenco de direitos e garantias individuais de seu texto são açambarcados pela manutenção da vigência do AI nº 5. Do mesmo modo, o título destinado à Ordem Econômica e Social fica restrito à abstração da letra fria da lei. O Estado de exceção propriamente dito perdura.

A vida política institucional permanece absolutamente sufocada neste período, ofuscada por um “estamento burocrático” militar que compõe o centro de poder decisório. A censura aos meios de comunicação aprofunda-se, acompanhada de forte propaganda de indicadores positivos do regime. Em paralelo, o aparato repressivo prossegue a perseguição a militantes políticos, preconizando de forma oculta a tortura, as prisões arbitrárias e a eliminação física dos adversários.

### **A remoção do entulho autoritário**

O Governo Médici é substituído por Geisel em 1974. O uso dos mecanismos excepcionais, como cassação de mandatos parlamentares e recesso do Congresso, são mantidos, no entanto, aqui tem início a “*lenta, segura e gradual distensão*” (GASPARI, 2004) dos rigores da ditadura. No Governo Geisel coíbe-se formalmente a utilização de técnicas de tortura pelas tropas

---

<sup>85</sup> Nas palavras de Elio Gaspari, “*o massacre do Araguaia foi o apogeu de uma concepção política na qual se embutira o extermínio das militâncias esquerdistas*”. Ver: GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*, 2004, p. 463.

militares. Já em final de mandato, a Emenda Constitucional Nº 11 de 1978 revogou os Atos Institucionais e Atos Complementares, em matérias conflitantes com a Constituição em vigor.

Em 1979 toma posse Figueiredo, que prossegue com o compromisso de restabelecer a legalidade democrática em uma transição sem rupturas. No mesmo ano foi sancionada a Lei 6.683/79, chamada Lei de Anistia. Com a tese encampada pelos militares de anistia geral e irrestrita, pretende-se atribuir caráter dúbio à redação da lei. Desta forma, seria trilhado o caminho para o esquecimento no que tange às implicações jurídicas das torturas e abusos cometidos<sup>86</sup>.

Gizlene Neder nos afirma que “a história é marcada por rupturas e permanências”<sup>87</sup>. Com a transição para a redemocratização podemos perceber no tempo presente as permanências do autoritarismo dos anos de chumbo.

Em sua obra *O que resta de Auschwitz*, Giorgio Agamben já havia evidenciado a persistência da ideologia que embasou a barbárie do Holocausto na contemporaneidade. Ao desenvolver a categoria “o que resta”, o autor critica o pensamento corrente que atribui aos arbítrios cometidos nos campos de concentração nazista o *status* de “indizível” (AGAMBEN, 2008, pp. 146-147). Dessa forma, considera que ao serem consideradas indizíveis, as atrocidades são conduzidas ao esquecimento perdendo sua potência de denúncia.

De modo semelhante, a publicação da obra *O que resta da ditadura* (TELES e SAFATLE, 2009) reúne uma coletânea de artigos que abordam a perenidade do pensamento autoritário em nossa sociedade. Superar o status de indizível é tarefa também necessária para refletir de maneira crítica sobre os abusos cometidos e apontar para uma nova sociabilidade pautada no respeito aos direitos humanos.

Com base nesta visão, é indubitável todo o respeito que deve ser rendido às vítimas do Holocausto e das ditaduras militares, mas é justamente pelo desejo

---

<sup>86</sup> Passados mais de 30 anos, os fatos que envolveram a tortura no regime militar ainda não foram devidamente esclarecidos, fato dificultado pela persistência das elites em não levar a cabo a tarefa democrática de abertura dos arquivos da ditadura.

<sup>87</sup> “Os momentos históricos de crises e mudanças institucionais possibilitam o florescimento de propostas de organização social e política, num sentido mais amplo (...) Nestes momentos, pelas frestas das formulações mais elaboradas destes projetos, escapam aspectos culturais significativos, que estão a indicar não apenas rupturas, mas também permanências e continuidades que devem ser anotadas”. NEDER, Gizlene. Cidade, Identidade e Exclusão Social. *Tempo*, Rio de Janeiro, Vol. 2, n° 3, 1997, pp. 106-134.

de que tais atrocidades não se repitam que se deve denunciar a barbárie hodierna. Edson Teles e Vladimir Safatle (2009, p. 9) denunciam os efeitos perniciosos do esquecimento da história, atentando para o discurso que nomeiam de: “hiper-historicismo”. Maneira de remeter as raízes dos impasses presentes a um passado longínquo, isto para, sistematicamente não ver o que o passado recente produziu. Como se fôssemos vítimas de um certo “astigmatismo histórico”.

O processo de banalização da violência institucional, presente nas políticas de segurança orientadas para o combate no Rio de Janeiro, notadamente em fins do século XX e início do século XXI, encontra rastros no ideário inquisitorial ibérico, no colonialismo, nos desmandos do Império, no autoritarismo da primeira República e da Era Vargas, mas deve colaboração muito singular ao mortífero “estamento burocrático militar” gestado nos anos de chumbo.

Com o fim do regime militar e a transição política, grande parte do aparato repressivo excepcional foi desmontada. Entretanto, no que diz respeito às polícias, boa parte da estrutura existente foi mantida. A Constituição de 1988 manteve os vínculos formais entre polícia e Exército, dando ensejo ao excesso de militarização da segurança pública (ZAVERRUCHA, 2009), como veremos mais adiante. O fato é que a competência material para gestão da segurança pública sai da atribuição das Forças Armadas e passa às polícias, sobretudo à polícia militar. Vale dizer que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi criada a partir de um Batalhão do Exército (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 68).

No esforço de perceber as permanências do autoritarismo, é interessante compreender o período da “redemocratização” à luz do conceito de poliarquia elaborado por Robert Dahl. Dahl utiliza tal conceito para descrever a competição de partidos políticos em eleições livres e idôneas, o que considera como sinônimo de democracia<sup>88</sup>. Deste modo, a transição da ditadura para a democracia seria viabiliza com a volta da realização de eleições competitivas e livres.

Baseando-se em um conceito demasiadamente formal de democracia, Dahl defende a ampliação do sufrágio e da capacidade de contestação pública (competição entre partidos), colocando como pressupostos apenas a garantia de direitos liberais clássicos.

---

<sup>88</sup> Ver DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

Guillermo O' Donnell irá analisar, em primoroso diagnóstico, a crise do Estado nos países latino-americanos a partir da década de 80, durante o período da reabertura democrática. O autor adverte que no Brasil, Argentina e Peru formam-se poliarquias de um modelo ainda não teorizado (O'DONNELL, 1993), não são regimes políticos institucionalizados. Para ele, Argentina e Brasil tiveram “regimes burocrático-autoritários exclusionários”, afirmando que no Brasil a transição se dá por colapso político-social da ditadura deixando como legado o “entulho autoritário” (O'DONNELL, 1993) após seus vinte e um anos de duração – o maior período sob ditadura ininterrupto da história do Brasil.

Ao descrever esta crise de estatalidade, salienta O' Donnell que:

Em muitas democracias emergentes, a efetividade de uma ordem nacional corporificada na lei e na autoridade do estado desaparece tão logo deixamos os centros urbanos nacionais. Mas mesmo nestes é visível a evaporação funcional e territorial da dimensão pública do estado. O crescimento do crime, as intervenções ilegais da polícia nos bairros pobres, a prática disseminada da tortura e mesmo da execução sumária de suspeitos pertencentes aos setores pobres ou de alguma forma estigmatizados, a negação de direitos a mulheres e a várias minorias, (...) expressam a crescente incapacidade do estado para tornar efetivas suas próprias regulações.<sup>89</sup> (...) Um estado que é incapaz de impor sua legalidade sustenta uma democracia com cidadania "de baixa intensidade". Na maioria das áreas marrons dos países recentemente democratizados, os direitos políticos da poliarquia são respeitados, não obstante a quase imperceptível presença estatal<sup>90</sup>.

As chamadas “zonas marrons” de que fala O'Donnell - territórios nos quais a presença do Estado é quase imperceptível - vão constituindo nas periferias urbanas, no Brasil profundo, o terreno fértil para a emergência de poderes privados a fazer uso do poder soberano, como grupos armados do comércio de drogas ilegais, milícias para-militares e atuação violenta do aparato repressivo estatal. Ocorre que Estados inefetivos passam a coexistir com esferas de poder autônomas. São poderes privados locais que se beneficiam do poder público, como o estamento burocrático descrito por Faoro.

Este cenário aliado à crise econômica estrutural e à produção de subjetividades de medo e controle social punitivo, propaladas pela mídia de massa, conduzem à emergência de repressão cada vez maior sobre as periferias, sobre as populações dotadas de “cidadania de baixa intensidade”. O Estado faz-se

---

<sup>89</sup> Op. Cit. p. 29.

<sup>90</sup> Op. Cit. p. 31.

presente nas “zonas marrons” apenas para a realização de eleições, no mais, ausente quanto à prestação de políticas públicas, porém presente de modo rotineiro com seu aparato repressivo.

Dessa forma, observa-se que o “entulho autoritário” permite que o Estado de Direito conviva perfeitamente com o Estado de exceção, restrito a territórios bem definidos na cidade. O delineamento desse processo permite compreender como a violência institucional ascende em tempos ditos democráticos, conduzindo à zona de indeterminação que não permite estabelecer distinções claras entre democracia e ditadura (AGAMBEN, 2003).