

3

Políticas de Segurança, Constituição e Estado de exceção

3.1

A Segurança Pública na Constituição Formal

3.1.1

A Carta de 1988 e a Frustração Constitucional

Em reação ao autoritarismo militar, às violações freqüentes a direitos e garantias fundamentais e ao positivismo cego, se desenvolveram os trabalhos da Constituinte de 1988 e, nesse contexto, a dignidade da pessoa humana foi constitucionalmente acolhida juntamente com um vasto rol de direitos fundamentais. Ao destacar o significado das conquistas insculpidas no texto da analítica Constituição de 1988, Luis Roberto Barroso salienta:

um lance de olhos para trás revela o longo caminho percorrido e algumas estações, hoje desativadas, pelas quais tivemos de passar: o falseamento do jogo político, a censura, a tortura, a institucionalização da mentira nas versões implausíveis, a intolerância com o diferente. Somente a cegueira da negação absoluta poderia desmerecer a árdua e bem sucedida aventura do restabelecimento do Estado de direito no país.¹

Este é o entendimento esposado por diversos autores da corrente neoconstitucionalista². Parte dos adeptos desta vertente teórica afirma que a Constituição “nunca foi um instrumento tão dotado de efetividade” (BARROSO, 2002), que deixou de ser um texto retórico para assumir relevância central à ordem jurídica.

Esta conclusão não é falsa, porém apresenta uma visão generosa para com a história brasileira pós-1988. A mudança paradigmática relatada por Barroso é

¹ Ver Nota Prévia em BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – Limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

² A este respeito, ver BARCELLOS, Ana Paula. *Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas*, 2006; SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. Editora, 2006; Ver também: SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

fática, no entanto, pode ser mais bem percebida na vida social de apenas uma parcela da população brasileira. Para as classes e grupos sociais oprimidos, para os excluídos sociais estruturais, para os invisíveis, não é este o quadro que se apresenta. Em determinados territórios do espaço rural e urbano, o Estado de Direito não foi restabelecido.

Em verdade, se pode dizer que jamais existiu em sua plenitude. O que existem são suas manifestações esparsas em algumas garantias, como os direitos políticos - sinônimo de cidadania em uma concepção minimalista de democracia. A marca recorrente para os cidadãos localizados nestes frágeis espaços da jurisdição nacional é da vigência do Estado de exceção, e não do Estado de Direito.

De acordo com a classificação proposta por Vieira, a Carta Magna de 1988 enquadra-se no conceito de Estado de exceção Híbrido ou também por ele chamado de Regime Misto (VIEIRA, 1988, p. 46). Trata-se da realidade jurídico-política que contrasta uma normatividade constitucional dotada de avanços democráticos com medidas governamentais de padrões autoritários.

A recepção do excepcionalismo contemporâneo na periferia do capitalismo atinge não apenas a prática política dos gestores públicos, mas também o próprio texto da Carta Política de 1988. À luz dos ajustes à nova ordem neoliberal, se processa uma exceção de fato e de direito, fruto da ressonância das relações imperialistas centro-periferia.

Em relação aos países periféricos latino-americanos, explorados desde sua “descoberta” pelos povos europeus, Gilberto Bercovici (2004, p. 178) destaca que:

A América Latina ficou sem acesso ao conhecimento tecnológico de ponta, internacionalizou os seus mercados internos, foi relegada a mera consumidora parcial da terceira revolução tecnológica, teve que privatizar para atrair investimentos estrangeiros e abandonou políticas sociais universalizantes em busca do equilíbrio macroeconômico. Para isso, promoveu-se a despolitização radical das relações econômicas, com a fragilização dos sindicatos, partidos políticos e Parlamentos, reduzindo-se a vida democrática ao mínimo necessário.

O autor nomeia de “constituição com sinal invertido” a dilaceração do caráter dirigente da Constituição de 1988 diante das cláusulas de orientação neoliberal promovidas em seu texto por emendas constitucionais. Ao se debruçar sobre este desmanche normativo, afirma que:

No Brasil estaria ocorrendo o que Paulo Bonavides denomina de ‘golpe de Estado institucional’, em que o regime mantém as aparências democráticas, mas as instituições mudam em sua essência, promovendo a derrubada da constituição para a implementação de políticas econômicas neoliberais (BERCOVICI, 2008, p. 342).

Vale recordar a expressão schmittiana “a exceção explica tudo”. O direito explica parcialmente a realidade. A norma alcança as hipóteses possíveis diante do cenário de normalidade. A exceção explica tudo, uma vez que é ela que se instaura diante da crise, da ameaça, da anormalidade. Portanto, para salvaguardar o capitalismo após as crises econômicas da década de 1980, os ajustes estruturais são positivados no texto da Constituição como exceção à norma. Tal depredação é promovida pelas constantes emendas constitucionais desnacionalizadoras, desconfigurando o título de “Constituição cidadã”³ ao sabor da soberania imposta pela mão invisível do mercado.

Mesmo após a pauperização substancial de que foi alvo, a Constituição de 1988 apresenta conteúdo normativo com feições garantistas e democráticas. Não por outra razão boa parte das reflexões em torno da Teoria Constitucional esteja centrada nos válidos esforços teóricos e práticos de efetivação dos direitos fundamentais. Divide-se de um lado uma corrente aristotélica-hegeliana, de matriz substancialista, de outro uma corrente de ascendência habermasiana e neokantiana, de orientação procedimentalista, ambas compreendendo o ativismo judicial como radicalização democrática.

Reflexões profícuas estão em curso, no entanto centradas na importação de teorias eurocêntricas, reproduzindo a secular prática que Quijano (2005) nomeia de colonialidade do saber. Diante da realidade de países de capitalismo periférico é preciso pensar para além dessas chaves interpretativas, calcadas, eminentemente, na perspectiva do consenso. Não se deve perder de vista o passado colonial e escravista, a brutal desigualdade social acumulada no Brasil. Uma teoria constitucional que dê conta deste universo de análise deve ser crítica e trazer ao centro da discussão a figura da exceção (BERCOVICI, 2008, p. 343).

³ Dentre as alterações desnacionalizadoras no texto da Constituição de 1988, cabe destacar a quebra do monopólio estatal para exploração do gás (EC 05/95), e das telecomunicações (EC 08), eliminação dos benefícios para a pesquisa e a lavra de recursos minerais para empresas brasileiras de capital nacional (EC 06).

Cabe a tarefa de ousar pensar a exceção na perspectiva dos oprimidos, no contexto brasileiro e latino-americano.

Nunca os brasileiros se sentiram tão estabilizados em uma democracia, vive-se o mais longo período ininterrupto de democracia (formal) da história do Brasil. No entanto, nunca se conviveu de modo tão passivo com tantos traços do autoritarismo no cotidiano. Direitos fundamentais os mais elementares são aviltados, sua suspensão passa a ser naturalizada, tornando-se regra para determinados segmentos populacionais e para territórios específicos.

Este enigma jurídico-político é o Estado de exceção permanente, é o fascismo societal como afirma Boaventura⁴. Antes a resistência popular levantava-se contra os arbútrios da ditadura militar; hoje vozes do clamor popular demandam o incremento da violência institucional em plena democracia. As práticas autoritárias do Estado contrariam a nova ordem constitucional estabelecida.

As sucessivas crises em nossos projetos institucionais ao longo da história não se vinculam a qualquer deficiência mais grave na elaboração dos textos constitucionais, do ponto de vista técnico legislativo. Excetuando as cartas políticas de 1937 e as duas do regime militar, todas as constituições brasileiras constituíram textos bem harmonizados com o pensamento constitucional médio da época.

Entretanto, os descompassos entre os textos magnos e a realidade social têm se demonstrado insuperáveis. Fato que é comum a toda essa trajetória, desde as Ordenações, passando pela primeira Constituição brasileira em 1824 até o presente, é a sabotagem do sentido mais profundo que se poderia extrair dos desideratos constitucionais por parte das classes dominantes. Neste sentido, ao longo do percurso institucional trilhado pelo Brasil, a exceção permanente é o instrumento utilizado pelos detentores do poder, para a manutenção do *status quo*. A não observância do direito, a sua suspensão e usurpação é a resposta imediata sempre que o poder soberano se sente diante de ameaça.

O discurso de crise, de instabilidade institucional no decorrer da história do Estado brasileiro tem servido a interesses elementares do jogo do poder. Para

⁴ SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. in *Democratizar a Democracia*. Porto Alegre: Editora Civilização Brasileira, 2002, pp. 51 a 57.

tanto, as elites dirigentes não titubeiam em exercer a violência soberana para desbaratar as resistências políticas sempre que julgar necessário. Sejam as resistências armadas, enveredando pelo uso legítimo da violência contra a opressão – como em Canudos, Palmares, e nas diversas insurreições populares –, seja contra as resistências pela via da institucionalidade – rechaçadas com tanta ou mais veemência, vide o golpe promovido em reação aos avanços democráticos promovidos pelo breve governo Jango.

O paradoxo entre norma e exceção é ainda mais latente no cenário atual, pois, de modo concomitante assiste-se à universalização do léxico dos direitos humanos e à incorporação do Estado de exceção como novo *nomos* da Terra; assiste-se ao alargamento da cidadania formal a todos os cidadãos nacionais *paripassu* à generalização da biopolítica que reduz a vida das classes subalternas à condição de *homo sacer*; assiste-se ao totalitarismo em plena democracia, Estado de exceção ao lado do Estado Democrático de Direito. Este desapego à aplicabilidade dos direitos e garantias constitucionais acompanha estratégias de controle social das ditas classes perigosas, que se modernizam e incrementam, como veremos adiante.

3.1.2

Os Militares e a Constituinte

Embora o conteúdo programático da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, apresente significativos avanços democráticos, o mesmo não se pode afirmar das relações civis-militares⁵ ali dispostas. Uma série de prerrogativas positivadas nas constituições do regime autoritário permaneceram presentes no novo texto constitucional. A correlação de forças em choque entre progressistas e conservadores, dentro das regras do jogo da Constituinte, bem analisadas por Pilatti (2008), não permitiu grandes rupturas no que se refere a esta questão.

Nessa seara, Zaverucha afirma que, na luta pela democracia, a transição de um regime autoritário para um regime democrático importa na reconciliação de

⁵ Ver ZAVERUCHA, Jorge. Relações Civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. Ver também AGUIAR, Roberto. *Os militares e a Constituinte: poder civil e poder militar* na Constituição. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

forças democráticas com forças não-democráticas (ZAVERRUCHA, 2009, p. 19).

Assim, afirma o autor:

A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e à sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral (ZAVERRUCHA, 2009, p. 45).

A tarefa de redação do texto constitucional, na Assembléia Constituinte de 1987, dividiu-se em oito comissões e várias subcomissões, além da Comissão de Sistematização (PILATTI, 2008). Diversos constituintes postos à frente dos temas das Forças Armadas e da Segurança Pública possuíam relações obscuras com os arbítrios dos anos de chumbo⁶. Tais integrantes empenhavam-se em manter a estrutura conservadora do aparato repressivo, lutando contra a tentativa de suspender o controle do Exército sobre as Polícias Militares.

Esta permanência autoritária pode ser percebida no texto da Constituição de 1988, em seus artigos de conteúdo avesso ao regime democrático, ou como afirma Zaverucha, “artigos constitucionais iliberais”.

O autor lembra Agamben, que afirma que, “o soberano, tendo o poder legal de suspender a lei, coloca-se legalmente fora da lei”, para perceber a possibilidade de acionar o Estado de exceção a partir do artigo 142 da Carta Magna de 1988. Tal cláusula legal dispõe que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”, deixando no ar a pergunta: como seria possível se submeter e garantir algo simultaneamente? (ZAVERRUCHA, 2009, p. 48) Trata-se do velho impasse sobre quem controla os controladores.

Esta disposição constitucional atribui aos militares o poder de garantir o funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem quando, de fato, deveriam estar a eles submetidos. Estando paradoxalmente dentro

⁶ A Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições se encarregou dos capítulos ligados às Forças Armadas e à segurança pública. Era presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva, que serviu como ministro nos governos dos generais Costa e Silva, Médici e Figueiredo. Foi um dos signatários, em 1968, do Ato Institucional nº 5 que fechou o Congresso, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história brasileira. Ver ZAVERRUCHA, Jorge. Relações Civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988, p. 46.

e fora do ordenamento jurídico, os militares encontram no próprio texto constitucional o precedente para instaurar o Estado de exceção se assim julgarem pertinente. Assim, “as Forças Armadas deixam de ser meio para se transformar, quando necessário, em fim do Estado” (ZAVERRUCHA, 2009, p. 49).

A vaga expressão “lei e ordem” comumente capturada para fundamentar políticas repressivas consta inscrita na Carta Magna. A Constituição não estabelece as condições para configurar violação à lei e à ordem. Objetivamente, é uma questão que fica sob discricionariedade das Forças Armadas decidir se houve violação da lei e da ordem, mesmo contra uma decisão do Presidente da República ou do Congresso Nacional, escolhidos pelo poder constituinte originário. Dessa forma, as Forças Armadas atuam como o guardião da Constituição, apontado na teoria schmittiana da soberania.

Na opinião de Zaverucha (2009, p. 49) “a Constituição de 1988, tal como a anterior, tornou constitucional o golpe do Estado, desde que liderado pelas Forças Armadas, o que configuraria, de fato, falta de ‘lei e ordem’”.

O controle civil sobre as forças militares encontra outras aporias no texto constitucional, como se pode perceber tanto no artigo 22-XXI, como no artigo 144-IV, § 6. No primeiro fica estabelecido que o governo federal possui a competência de organização das polícias militares, suas tropas e armamentos, bem como de sua convocação e mobilização. No segundo, fica disposto que as polícias militares estão submetidas à hierarquia dos governadores de Estado, além de estabelecê-las como força auxiliar do Exército.

O fato de o aparato policial ser força de reserva do Exército é algo comum na vigência de regimes autoritários, sendo cabíveis em tempos de democracia apenas em período de guerra. Em tempos de paz, o Exército é quem se torna força de reserva das polícias, auxiliando no controle de “distúrbios sociais” (ZAVERRUCHA, 2009, p. 52). Desta forma, os referidos artigos geram uma situação anômala de duplo comando, tanto federal quanto estadual⁷.

⁷ Aos governos estaduais cabe o dever de remuneração dos agentes (é o que se depreende do art. 144 IV, § 6º da Constituição de 1988), no entanto, formalmente não possuem autonomia para decidir sobre tipo de armamento a ser comprado, como as tropas devem ser alinhadas ou onde devem ser construídos novos quartéis. Tais atribuições precisam encontrar a concordância da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão do Poder Executivo federal vinculado ao ministro do Exército (por força do art. 22 XXI da Constituição Federal).

Este desenho institucional presente na Constituição contribui para a militarização das polícias. Assim como os batalhões do Exército, as Polícias Militares são regidas pelo mesmo Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar das Forças Armadas, além de seu Regulamento Disciplinar ser muito parecido⁸. Como no regime militar, os serviços de inteligência, chamados de P-2, permanecem com a obrigação legal de operar repasse de informações ao Exército⁹.

A Carta Política de 1988 manteve no mesmo Título V ("Da Defesa do Estado e das Instituições"), os capítulos "Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio", "Das Forças Armadas" e "Da Segurança Pública". Zaverucha salienta tal feito como um grave erro:

Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão. Deste modo, os bens do Estado são mais importantes do que a vida e os bens dos cidadãos que sustentam o Estado em seus impostos (ZAVERUCHA, p. 55).

A vigência da atual Constituição não fez cessar a vigência de antigas legislações militares e conflitos de competência, decorrentes tanto da opacidade do texto constitucional quanto das legislações específicas, o que se reflete na carência de leis orgânicas institucionais que disciplinem as atribuições das Polícias Militares e Civis (MARANHÃO COSTA, 2005, p. 99).

De modo geral, a Constituição não representou o desmanche da estrutura do aparato policial densificada durante a ditadura. Além disso, a redemocratização não significou alteração no quadro de ascendência da Polícia Militar sobre a Polícia Civil esboçado no regime militar, no que tange ao contingente de agentes, recursos e equipamentos.

Depois de decretado o Ato Institucional nº 5, "as PMs ficaram sujeitas ao trinômio: instrução militar, regulamento militar e justiça militar. Situação respeitada pela Constituição de 1988" (ZAVERUCHA, 2009, p. 57).

⁸ Conforme o Decreto nº 667, de 2 de julho de 1967.

⁹ Conforme o Decreto nº 88.797, de 30 de setembro de 1983.

Desta forma, inversamente ao ocorrido durante o Estado Novo, o aparato repressivo coube primordialmente às polícias militares, e não às civis, cabendo apenas às primeiras o policiamento preventivo e ostensivo.

De modo geral, em matéria de segurança pública, polícias e Forças Armadas, a Constituição de 1988 incorporou um mero verniz democrático. Como propõe Zaverucha:

Em termos procedurais, o processo de redação da Constituição foi democrático. Contudo, a essência do resultado não foi liberal. Não há, com isto, a intenção de invalidar a definição da democracia liberal em termos de procedimentos, mas chamar atenção para as limitações de uma concepção subminimalista do tipo schumpeteriano.¹⁰

As cláusulas constitucionais que conformam este verniz democrático se inserem em uma nova ordem constitucional que traz consigo avanços progressistas, como veremos a seguir. No entanto, tais disposições são mitigadas pelas cláusulas iliberais da própria constituição, e, sobretudo pela perpetuação de práticas autoritárias por parte dos gestores públicos, que tornam a democracia real tão distante em tempos ditos democráticos.

3.1.3

Segurança Pública à luz da Constituição Federal de 1988

A história constitucional do Brasil apresenta diversas referências esparsas à segurança pública. Entretanto, a Constituição de 1988, é a pioneira a tratar o tema em um capítulo específico¹¹ - o capítulo III, “Da Segurança Pública”, do título V “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Ao “constitucionalizar” a matéria com previsão detalhada, a Carta de 1988 destaca-se, inclusive, no que tange ao direito comparado¹².

¹⁰ Ver ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Polícia*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

¹¹ Ver SULOCCI, Victoria-Amália de B. C. G. de. *Segurança Pública e Democracia – Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

¹² Ver SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e definição dos órgãos de execução das políticas*, in *Atualidades Jurídicas - Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB*, nº 1, OAB Editora, mar/abr 2008.

Ao atingir o *status* de conteúdo formal e materialmente constitucional a segurança pública assume relevância na ordem jurídica, assim como para a formulação de políticas públicas. Desta forma, a constitucionalização¹³ do tema reflete-se na eficácia irradiante sobre toda normatividade infraconstitucional. Leis e atos normativos municipais, estaduais e federais, bem como políticas públicas de segurança, atos administrativos e deliberações da estrutura policial devem estar em conformidade com o texto constitucional.

Não apenas o artigo 144 vincula a normatividade acerca da segurança pública, mas, pelo princípio da supremacia da constituição, a dimensão valorativa de todo seu texto é o balizamento necessário.

Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais – a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana –, bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança (SOUZA NETO, 2008, p. 3).

Esta nova hermenêutica constitucional suscita ampla discussão teórica sobre a superação do positivismo jurídico, apresentando o contexto de prevalência da normatividade dos princípios.

Entretanto, diversos dispositivos legais em vigor sobre a matéria, herdados dos anos de chumbo, chocam-se com a nova ordem inaugurada pela Constituição de 1988 (MARANHÃO COSTA, 2005, 99). Tal contraste é ainda mais notório no que tange às ações de parcelas das corporações policiais, marcadas pela convivência rotineira com arbítrios avessos a um regime democrático, incompatíveis com os direitos humanos fundamentais. Por esta razão, a constitucionalização não pode ser vista como algo dado, no que tange à segurança pública, mas constitui uma tarefa, um dever-ser da constituição dirigente, e não um diagnóstico.

A segurança, amparada pelo *caput* artigo 5º da Constituição Federal, adquire *status* de direito fundamental. Nesta medida, o artigo 144 a estabelece

¹³ “Desde que a Constituição passou a ser compreendida como *norma jurídica* dotada de superioridade formal e material em relação às demais, era questão de tempo até que se passasse a denominar como ‘constitucionalização do Direito’ a percepção, mais ou menos difusa, de que todas as normas infraconstitucionais deviam pagar algum *tributo de sentido* à norma máxima. O fenômeno, no Brasil, vem sendo descrito e justificado em diversos estudos, com ênfase nas pesquisas recentes sobre a ‘filtragem constitucional’, a eficácia privada dos direitos fundamentais e a formação de um *Direito Civil-Constitucional*.” SOUZA NETO, Cláudio Pereira, A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988, p. 2.

como “dever do Estado”, que, com base no princípio republicano, deve prestá-lo a todos os cidadãos, independente de classe social, etnia, origem, religião, gênero e orientação sexual. Seu imperativo enquanto “direito de todos” não pode ser abandonado pelo Estado enquanto *res publica*. Portanto, políticas de segurança discriminatórias são clara afronta à Carta Política.

O projeto societário presente na Constituição de 1988 é incompatível com uma concepção de segurança pública que estabeleça hierarquia de direitos entre os cidadãos, priorizando a segurança dos pertencentes às classes médias e elites, em detrimentos das classes menos favorecidas, moradoras de periferias.

3.1.3.1

Segurança e Ordem Pública

A partir da referência de José Afonso da Silva podemos inferir que, “na teoria jurídica a palavra ‘segurança’ assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários grupos, dependente do adjetivo que a qualifica”¹⁴.

A Constituição de 1988, em seu artigo 144 determina que as políticas de segurança devam ter em vista a “preservação da ordem pública”, além da proteção da “incolumidade das pessoas e do patrimônio”. A idéia de ordem pública, no entanto, é dotada de vagueza e já serviu de instrumento à promoção de políticas autoritárias. A questão fundamental era que tivesse lugar uma decisão política capaz de estabelecer a ordem, de calar o dissenso através da imposição, e, se necessário, com o emprego da violência. Lembrando a proposição de Derrida em *Força de Lei* (2007), o paradigma do entendimento dá lugar ao paradigma da força.

O conceito de ordem pública não é dotado, portanto, de neutralidade, visto que é produto de correlações de forças sociais. A conotação que carrega está diretamente ligada a poderes privados dominantes que colonizam o interesse público.

¹⁴ SILVA, José Afonso apud SULOCCI, Victoria Amalia. Segurança Pública e Democracia, 2007, p. 126.

Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia. Ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, em curto prazo, a prática de crimes.

Convivência pacífica não significa convivência isenta de divergências, de debates, e de conflitos de interesses. A noção de ordem pública manejada para a manutenção da estrutura social excludente muitas vezes redundante em políticas de segurança baseadas na criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, no trato belicoso com conflitos sociais, transformados em casos de polícia.

A tarefa de concretização de uma "polícia democrática" para manutenção da ordem é um tema que divide opiniões, uma vez que o paradoxo reside no fato de que é a própria polícia que tem a incumbência de exercer o “monopólio do uso legítimo da violência”. É neste sentido que Benjamin enseja sua crítica, denunciando a violência na instituição e na manutenção do direito, garantido pelas polícias¹⁵.

Por esta ótica, seria, pois, antagônica a tarefa das agências policiais permitirem o dissenso político de maneira democrática. Exatamente por causa das funções que assume e dos meios de restrições que utiliza, a polícia mantém, sempre e em toda parte, relações ambíguas com a democracia.

Do exposto, conclui-se que tanto segurança quanto ordem pública se tratam de conceitos ideológicos. Portanto, compartilhamos o entendimento de Sulocki (2007) para quem o direito à segurança pública, previsto no artigo 144, *caput*, só pode ser compreendido numa interpretação sistemática com o *caput* do artigo 52 da Carta Magna de 1988, que traz a garantia da inviolabilidade do direito à segurança – uma vez que se entenda este como a segurança de ver todos os direitos, de todos os cidadãos, efetivamente garantidos, sem exclusão ou sequer restrição, em nome justamente de uma suposta segurança dirigida à determinada classe.

Isto significa que há que se fazer a distinção proposta por Alessandro Baratta (1997) entre um "direito à segurança" e a "segurança do Direito". O

¹⁵ Ver BENJAMIN, Walter. *Crítica à Violência, Crítica ao Poder*.

primeiro conceito pode ser entendido como um direito de poucos, uma vez que o discurso do direito à segurança seria uma falsa construção jurídica que leva ao ocultamento de estratégias autoritárias de segurança, nas quais há limitação de certos direitos em prol de uma mítica segurança.

Esta não seria a segurança proposta pela Constituição de 1988 que, por sua vez, se coadunaria com a “segurança do direito”, entendida como a segurança que implica no atendimento de todas as necessidades básicas e reais dos indivíduos, com políticas de inclusão. Neste sentido, a política criminal e seus instrumentos - polícia, sistemas judiciário e penitenciário - estariam inseridos em um âmbito maior de políticas públicas. Porém, é necessário ressaltar a distância desta compreensão para nossa realidade histórica.

3.1.3.2

Segurança pública, poder de polícia e serviço público

Como visto anteriormente, a conceituação de segurança pública em conformidade com a constituição é a de direito fundamental. Sua prestação estatal é, portanto, um serviço público.

A este respeito, como afirma Sulocki (2007, p. 47), o sistema policial pode ser visto sob dois aspectos diferentes: um mais amplo e objetivo focaliza a polícia como atividade administrativa de limitação de direitos, configurando-se poder de polícia; outro, mais restrito e subjetivo, entende a polícia como uma organização que presta serviço público, de modo que existiria como uma força pública.

A atividade policial, enquanto agência estatal que opera o monopólio do uso da força, não se resume a ações repressivas para preservação e restauração da ordem pública. O uso da força não é um imperativo constante, mas uma prerrogativa outorgada pelo Estado. Desta forma, podemos entender o uso da força em exercício de função policial como serviço público, inafastável dos princípios da Administração Pública. Como assenta Nazareth Cerqueira, "servir e

não combater; servidor e não combatente seriam os novos referenciais da polícia”¹⁶.

Como serviço público, a atividade policial está vinculada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37, *caput* da Constituição de 1988. O administrador público deve estar atento a fazer valer tais princípios em vias de defender o interesse público.

Destas reflexões podemos extrair que segurança pública, uma vez que compreende poder de polícia e serviço público, pressupõe tanto a abstenção do Estado quanto prestações positivas. Assim, é ao mesmo tempo direito de defesa (direito fundamental de 1ª geração) e serviço prestacional (direito fundamental de 2ª geração)¹⁷.

Aprofundando a questão, segundo Sarlet, tem-se que os direitos de defesa demarcam uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho "negativo", uma vez que dirigidos a uma abstenção, são "direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”¹⁸.

Os direitos prestacionais têm como nota distintiva a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, de propiciar o direito ao bem-estar, a partir da outorga, ao indivíduo, de prestações sociais estatais.

Nesta matéria não podemos olvidar o que leciona Di Pietro sobre a distinção entre serviço público e poder de polícia:

Parte-se da distinção entre atividade jurídica e atividade social. Na primeira, atende-se à preservação do direito objetivo, a ordem pública, a paz e a segurança coletivas; corresponde ao poder de polícia. Na atividade social, ao contrário, a Administração cuida de assuntos de interesse coletivo, visando ao bem-estar e ao progresso social, mediante o fornecimento de serviços aos particulares. Equivale aos serviços públicos propriamente ditos.¹⁹

Ainda neste campo, Andreas Krell afirma que

¹⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (1996). “Política de segurança pública para um estado de direito democrático chamado Brasil”. *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 2, 2º semestre, pp. 191-211.

¹⁷ SOUZA, Taiguara. *Controle Judicial de Políticas Públicas de Segurança*, 2008, p. 35.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

A doutrina moderna dá ênfase em afirmar que qualquer Direito Fundamental constitucional - seja ele direito civil e político ou econômico, social e cultural - contém, ao mesmo tempo, componentes de obrigações positivas e negativas para o Estado. Nessa visão, a tradicional diferenciação entre os direitos 'da primeira' e os 'da segunda' geração é meramente gradual, mas não substancial, visto que muitos dos Direitos Fundamentais tradicionais foram reinterpretados como sociais, perdendo sentido as distinções rígidas.²⁰

A perspectiva de segurança pública como serviço público não é incompatível com o chamado serviço público impróprio, na opinião de Di Pietro (2004) indevidamente chamado por alguns autores de serviço público autorizado. Trata-se da prestação de serviço de *segurança privada* por empresas especializadas. Tal atividade encontra-se regulada pela Lei nº 7.102/83, com alterações da Lei 8.863/94.

Neste liame, Souza Neto (2008, p. 12) observa que

tais atividades devem, contudo, se circunscrever à prestação do serviço de segurança privada, que não se confunde com o estabelecimento de associações de caráter paramilitar, sob o argumento de que se trata de grupos de autodefesa. A hipótese está expressamente vedada pela Constituição Federal, que, ao garantir a 'plena liberdade de associação', proscreeve a de 'caráter paramilitar' (artigo 5º, XVII), e determina constituir 'crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático' (artigo 5º, XLIV). A ordem constitucional brasileira é, portanto, incompatível com o estabelecimento formal ou informal de milícias urbanas ou rurais.

3.1.3.3

Segurança pública e participação popular: a inovação do artigo 144 da Constituição Federal de 1988

A implementação de um padrão de segurança pública eficiente, integrado, com respeito aos direitos humanos fundamentais requer uma mudança de perspectiva dos diversos atores sociais envolvidos, governantes, autoridades policiais, Poder Judiciário, agências midiáticas e sociedade civil. A segurança

²⁰ KRELL, Andreas Joachim. *Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais*. In "A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

pública não pode ser compreendida como mero assunto de polícia, adstrito aos “discursos dos especialistas”.²¹

A Constituição de 1988, em seu artigo 144, inova ao estabelecer a segurança pública como “direito e responsabilidade de todos”. Desta forma, a adoção de políticas de segurança deve privilegiar a participação popular em formulação, implementação e fiscalização, de modo a almejar saídas eficazes e democráticas ao problema da criminalidade urbana.

Esta previsão constitucional, na visão de Cláudio Pereira de Souza Neto,

estabelece o fundamento jurídico dos arranjos institucionais que permitem a ampliação da participação popular na gestão das políticas de segurança. Esse tipo de arranjo institucional vem sendo experimentado em diferentes lugares do Brasil, relacionando-se, muitas vezes, a experiências de “policiamento comunitário”.

Estas experiências têm-se materializado por vezes através de conselhos municipais de Segurança Pública, que, no entanto, muitas vezes têm seu autêntico papel fiscalizador mitigado pelas estreitas relações com as autoridades de segurança pública (SOUZA NETO, 2008).

Entretanto, a este respeito, Nazareth Cerqueira (1996) oportunamente observou que:

Não é muito profícua a experiência brasileira de parceria da administração pública com a população; se, por um lado, se credita isto a uma prolongada convivência com regimes autoritários, por outro lado pode-se creditar, também, a uma tradicional prática política, de feição paternalista, que prefere tutelar a população a tê-la como verdadeira parceira nas questões da administração pública.

Para uma compreensão adequada da situação brasileira temos que considerar o cenário de autoritarismo e paternalismo que tem presidido as relações entre governo e população. No campo da segurança pública esse quadro se torna ainda mais agravado. A problemática em torno desta cooperação está patente na forma das relações tradicionais dos políticos com a comunidade, dos políticos com a polícia e finalmente da polícia com a comunidade.

²¹ Coimbra fala dos especialismos, formas de construir argumentos de autoridade para fundamentar a estrutura social vigente. Ver COIMBRA, Cecília. Operação Rio, 2001.

Ainda que muitas vezes reduzido a letra morta da lei, o engajamento da população na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas de segurança, sobretudo na área de prevenção, é uma das possibilidades abertas pela Constituição para um modelo de segurança pública de viés democrático.

3.1.3.4

Competência federativa e classificação das polícias

O texto constitucional de 1988, no artigo 144, disciplina que a atividade policial será exercida, por repartição de competências, entre a União e os Estados. Em decorrência do princípio federativo, a segurança pública é competência e responsabilidade de cada unidade da Federação, levando em consideração as diferenças regionais. Atribui ainda aos Municípios a prerrogativa de instituir guardas municipais.

Esta distribuição de competência traz consigo o desafio de promover a integração e cooperação federativa entre os Estados e os órgãos de execução das políticas de segurança.

Nos incisos que se seguem ao artigo 144 estão previstos os órgãos responsáveis pela execução de políticas de segurança pública. O poder de polícia exercido por tais órgãos dispõe de seis modalidades, quais sejam: polícia ostensiva, polícia investigativa, polícia judiciária, polícia de fronteiras, polícia marítima e polícia aeroportuária.

Estas atividades policiais incumbem aos órgãos de segurança pública enumerados pela Constituição de 1988: em âmbito federal, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal; em âmbito estadual, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

A este respeito, Souza Neto (2008, p. 32) atentamente observa que o STF já manifestou o entendimento de que o rol disposto no artigo 144 é taxativo, ou seja, apenas esses órgãos poderão ser instituídos como corporações policiais conformes à Constituição.

3.1.3.4.1

Polícias Estaduais

No plano estadual, há dois órgãos que exercem funções policiais: a Polícia Civil e a Polícia Militar.

Polícia Civil: tem suas atribuições previstas no artigo 144, § 4º, da Constituição Federal. São-lhe conferidas as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, ressalvando-se a competência da União e a investigação de crimes militares. As polícias civis devem ser dirigidas por delegados de carreira e se subordinam aos governadores de estado. Sua atuação é predominantemente repressiva: tem lugar quando o crime já foi praticado e deve ser investigado. É a Polícia Civil que realiza ainda as diligências determinadas pelas autoridades judiciárias.

Polícia Militar: está disciplinada no § 5º do artigo 144. A Constituição lhe incumbiu do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública. As polícias militares estaduais organizam-se em conformidade com os princípios da hierarquia e da disciplina, e possuem sistema de patentes análogo ao que vigora nas Forças Armadas. Também no que tange às polícias estaduais, os crimes militares são investigados por membros das próprias corporações e julgados pela justiça militar estadual, em conformidade com o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar. Os serviços de inteligência das polícias militares devem transmitir informações ao Exército²².

A previsão de uma polícia militar e outra civil no âmbito estadual resultou de forte atuação dos grupos de interesse durante os trabalhos da Constituinte. No contexto atual, muitos críticos sustentam a conveniência de se extinguir a Polícia Militar sob o argumento de que se trata de instituição incompatível com a concepção democrática de segurança pública. A militarização da polícia levaria à conformação de um modelo securitário belicista. Entretanto, alguns estudiosos do tema defendem a hipótese de se “desconstitucionalizar” a separação entre polícia

²² Conforme Decreto Nº 88.777/83.

civil e militar. A decisão não deveria se situar no plano constitucional, mas ser deferida ao plano legislativo, para que as circunstâncias particulares de cada estado pudessem ser consideradas²³.

3.1.3.4.2

Polícias Federais

No plano do governo da União, há três órgãos que desempenham atividades policiais: (a) a Polícia Federal, (b) a Polícia Rodoviária Federal e (c) a Polícia Ferroviária Federal.

Polícia Federal: exerce, em nível federal, as atividades de polícia de *investigação*, de polícia *judiciária* e de polícia *marítima, aeroportuária* e de *fronteiras*. De acordo com o §1º do art. 144, a *Polícia Federal* destina-se a “apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei”; “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência”; “exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”; “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”. A Polícia Federal se vincula ao Ministério da Justiça²⁴.

Polícia Rodoviária Federal: é o outro órgão policial que atua no plano do Governo da União. De acordo com o §2º do artigo 144, “a Polícia Rodoviária

²³ “Sendo assim, não faz sentido manter o antigo diálogo, ou melhor, o velho conflito que há mais de vinte anos opõe os defensores da unificação das polícias e os defensores do *status quo*. Se o problema não está nas deficiências de um ou outro modelo, mas na imposição do mesmo modelo a todos os estados (...) a disputa deixa de ser por um ou por outro e passa a ser em torno de um sem número de opções.” Sobre desconstitucionalização das polícias ver mais em SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: Presente e Futuro. In Estudos avançados. vol. 20, nº 56, São Paulo: Jan./Apr. 2006.

²⁴ De acordo com a Lei nº 9.266/96, art. 10, a carreira de policial federal é definida como “típica de Estado”.

Federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais”. Trata-se de polícia civil, não militar, embora atue uniformizada, como deve ocorrer no policiamento ostensivo²⁵.

Polícia Ferroviária Federal: de acordo com o §3º do artigo 144, é órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira. Sua destinação é o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Apesar da previsão constitucional, o órgão nunca foi objeto de criação efetiva, muito em razão da decadência do sistema ferroviário nacional. O que há, na prática, é apenas a segurança patrimonial exercida pelas próprias empresas concessionárias de serviço ferroviário.

3.1.3.5

A participação das Forças Armadas na segurança pública

No artigo 144, a Constituição não previu a participação da Forças Armadas na execução de políticas de segurança. No entanto, a própria Constituição a permite, ao estabelecer, no artigo 142, que as Forças Armadas também se destinam à garantia “da lei e da ordem”²⁶.

A interpretação conjunta dos artigos 142 e 144, além da de outros preceitos a seguir examinados, leva a concluir que a execução de políticas de segurança por parte das Forças Armadas estaria restrita a situações excepcionais, quando da decretação de: *estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal*.

Fora dos contextos de excepcionalidade constitucional, há ainda duas outras possibilidades de as Forças Armadas serem empregadas na segurança pública: a realização de investigações criminais no âmbito de inquérito policial militar; e a execução de operações de policiamento ostensivo em contextos em que predomine o interesse nacional, em especial em visitas de chefes de estados estrangeiros.

²⁵ Suas competências estão detalhadas no Código de Trânsito Brasileiro (artigo 20 da Lei nº 9503/97), no Decreto nº 1.655/95, e no Regimento Interno, estabelecido pela Portaria Ministerial nº 122/97 96.

²⁶ Sobre a crítica à previsão constitucional de “lei e ordem” para a segurança pública, ver ZAVERUCHA, Jorge. Relações civis militares. 2009, p. 48

Essas são as possibilidades de as Forças Armadas executarem ações de segurança pública. Entretanto, a Lei nº 97/1999 ainda prevê mais uma possibilidade: a realização de ações de policiamento ostensivo por solicitação do Governador de Estado, quando os meios disponíveis na esfera estadual se mostrarem insuficientes. Alguns publicistas, no entanto, alegam que referida lei carece de constitucionalidade²⁷.

As três primeiras possibilidades de emprego das Forças Armadas em operações de segurança pública decorrem de previsões específicas presentes no texto constitucional.

Estado de defesa - de acordo com o artigo 136, o Presidente da República pode “decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social”.

Estado de sítio - segundo o artigo 137, caberá ao Presidente da República “solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio” no caso de “comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa”.

Intervenção federal nos Estados - conforme o artigo 34, III, a União poderá decretar intervenção nos estados para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Como se vê, nessas três hipóteses – estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal –, a Constituição prevê a atuação do ente federal com o intuito de garantir a ordem pública, para o que poderá, se necessário, empregar as Forças Armadas, que é o meio de que dispõe, já que as polícias federais não são organizadas com esse propósito (SOUZA NETO, 2008, p. 34).

Uma vez que essas três hipóteses compreendem restrições a direitos fundamentais²⁸ e relativização da autonomia estadual, a Constituição submete as medidas aplicáveis a forte controle legislativo e jurisdicional. O estado de defesa não poderá durar mais de trinta dias, admitindo-se apenas uma prorrogação, e sua decretação será submetida, dentro de vinte e quatro horas, ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta (Constituição Federal, artigo 136, §4º). Se o

²⁷ Ver mais em SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988, p. 34.

²⁸ Ver Constituição Federal de 1988, art. 136 “I” e “II” e art. 139 “I” a “V”.

decreto for rejeitado, interrompe-se o estado de defesa (Constituição Federal, artigo 136, §7º). Já a decretação do estado de sítio, que é mais grave que o estado de defesa, depende de autorização prévia do poder legislativo (Constituição Federal, artigo 137, caput).

Em ambos os casos, a Mesa do Congresso Nacional designará comissão para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas (Constituição Federal, artigo 140)²⁹.

Quanto à intervenção federal, o decreto que a determinar deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução e será apreciado pelo Congresso Nacional, em vinte e quatro horas (Constituição Federal, artigo 34, §1º). Durante a vigência de qualquer dessas medidas – estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal – a Constituição não poderá ser emendada (Constituição Federal, artigo 60, §1º).

Apesar das hipóteses previstas constitucionalmente, em especial às de decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal, a utilização das Forças Armadas para fins de segurança pode acarretar sérios prejuízos para a democracia. Zaverucha destaca que incidentes danosos ocorreram nos governos dos presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula³⁰. Cabe destacar o episódio dos soldados do Exército que em ocupação do Morro da Providência para assegurar obras do PAC no ano de 2008, vieram a entregar três jovens para facção do tráfico de drogas do Morro da Mineira, comunidade vizinha³¹.

Ainda cumpre lembrar, que com base na Lei nº 97/1999 e no Decreto-Lei nº 3.897/2001, o Governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, emitiu diversos

²⁹ Logo que cesse o estado de defesa ou o estado de sítio, as medidas aplicadas durante sua vigência serão relatadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional (Constituição Federal, artigo 141, parágrafo único). Os executores das medidas poderão ser responsabilizados pelos ilícitos cometidos (Constituição Federal, artigo 141). O próprio Presidente da República pode chegar a responder por crime de responsabilidade (Constituição Federal, artigo 85).

³⁰ “Lula tem mantido a política anterior de FHC de enviar tropas militares para a missão de paz da ONU no Haiti, sob o argumento, dentre outros, de que estão sendo treinadas para posterior utilização em ações de “lei e ordem”, em especial no Rio de Janeiro”. Ver ZAVERUCHA, Jorge. Relações civis-militares. 2009, p. 49.

³¹ Ver Informe 2009 – Anistia Internacional: o estado dos direitos humanos no mundo.

pedidos ao Ministério de Justiça para autorizar a utilização das Forças Armadas para fins de policiamento³².

3.1.3.6

Guardas municipais

Os municípios possuem competência conferida pelo artigo 144 para tratar da segurança pública no que se refere às guardas municipais, com atribuição de proteção dos bens, serviços e instalações públicos. Ressalte-se que pela taxatividade disposta pela Constituição, a não configura órgão policial.

Não é atribuição das guardas municipais, segundo a Constituição Federal, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo, cabendo-lhes apenas a função de guarda patrimonial³³. Desta maneira vem se manifestando a jurisprudência:

O Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (...). Diga-se, desde logo, com todas as letras, que guarda municipal não constitui segmento de segurança pública, não sendo lícita qualquer ação buscando a repressão à criminalidade. Esta se repete, pertence às polícias, e guarda municipal não é polícia” (Apelação Criminal nº 124-767-3/5 – 5ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo)³⁴.

3.1.3.7

Controle Judicial de Políticas Públicas de Segurança

O tema do controle judicial de políticas públicas de segurança ainda não foi alvo do exame exaustivo tanto da doutrina quanto dos tribunais. De modo geral, a interferência jurisdicional em de ações de segurança tem se concentrado na responsabilidade civil do Estado em decorrência dos danos provocados por agentes públicos de segurança contra particulares. Caso seja configurado o

³² “Lula recebe pedido oficial para que Forças Armadas atuem no Rio”. Fonte: www1.folha.uol.com.br. Acessado em 11/04/2007.

³³ Vale dizer que o TJ-RJ julgou inconstitucional o Decreto nº 20.883, de 17 de dezembro de 2001, do Município do Rio de Janeiro, que obrigava bancos e outros estabelecimentos comerciais a informar mensalmente acerca da ocorrência de crimes, em nome da “defesa do cidadão”.

³⁴ Acórdão in SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 2001.

excesso por parte do policial no seu exercício funcional, através do uso desproporcional da força, poderá, além da responsabilidade civil e criminal do autor, acarretar a indenização contra a Administração Pública.

O direito brasileiro assenta a responsabilidade objetiva do Estado³⁵. Os atos praticados pelo policial são considerados atos do órgão a que está vinculado, e podem, por isso, ser imputados à Administração, nada obstante esta ostente, em relação àquele, direito de regresso.

A responsabilidade pode decorrer ainda da omissão estatal. Se o Estado tem o dever de prestar o serviço, e não o faz, omitindo-se na prática de ações concretas, deve ser responsabilizado. Contudo, o Judiciário tem sido bastante exigente quanto à verificação de nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano causado³⁶ a fim de evitar distorções.

Com relação ao controle judiciário de políticas públicas de segurança, não obstante tratar-se de matéria pouco amadurecida e mesmo pouco abordada na doutrina e nos tribunais, deve ser aventada.

A efetividade dos direitos fundamentais sociais tem sido consagrada pelos tribunais em algumas hipóteses, majoritariamente ligadas às áreas de saúde, infância e educação³⁷. Embora não tenham sido encontradas decisões relacionadas ao direito à segurança pública, nada impede, do ponto de vista jurídico-constitucional, sua concretização pela via judicial.

O exame da jurisprudência, principalmente nas decisões que tratam das questões ligadas a saúde - determinação de entrega de medicamentos ou de realização de tratamentos - revela que o Judiciário tem procurado dentro do exame

³⁵ A este respeito, Bodin de Moraes afirma que “o fundamento ético-jurídico da responsabilidade objetiva deve ser buscado na concepção solidarista, fundada pela Constituição Federal de 1988, de proteção dos direitos de qualquer pessoa injustamente lesada, fazendo-se incidir o seu custo na comunidade, isto é e, em quem quer que com o ato danoso esteja vinculado.” Ver MORAES, Maria Celina Bodin de. *O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo*. In “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”. Org SARLET, Ingo Wolfgang. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

³⁶ O STF entendeu, por exemplo, inexistir “nexo de causalidade entre o assalto e a omissão da Autoridade pública que teria possibilitado a fuga de presidiário, o qual veio a integrar a quadrilha que praticou o delito, cerca de vinte e um meses após a evasão. Não se pode, de fato, responsabilizar o Estado por todos os crimes que são praticados, sob o argumento de que seu dever é evitar que isso ocorra. Do contrário, ao invés de financiar políticas universalistas, os recursos públicos acabariam por se destinar apenas à recomposição de danos individuais.

³⁷ BARCELOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2002.

dos direitos prestacionais constitucionalmente determinados, dar prevalência ao direito à vida.

No tocante ao direito à segurança entendemos que por ser espécie de direito fundamental, relacionado e essencial à dignidade humana e à própria existência digna do indivíduo, devem ser alcançados à categoria de prioridade absoluta.

Para que o direito fundamental a segurança não constitua apenas em uma promessa constitucional faz-se imprescindível sua concretização judicial, por meio de um constante e renovado trabalho de interpretação e aplicação, no sentido de conferir ao dispositivo constitucional a máxima efetividade, que não pode deixar de perceber as violações inúmeras a direitos fundamentais ocasionadas pelo modelo de segurança “lei e ordem”³⁸. Nesta atuação, portanto, o Poder Judiciário pode exercer o controle sobre a adequação de armamento, veículos, treinamentos e programas governamentais, a fim de que se compatibilizem com o escopo constitucional.

Quando a Constituição Federal confere às autoridades policiais o dever de preservar a ordem pública, não está senão lhes incumbindo da função de manter e promover a ordem republicana, assentada no respeito à legalidade e aos direitos fundamentais. Mas, no Brasil, a exceção se converteu em norma, instaurando-se, de fato, um Estado de exceção permanente. Parte do território não está submetida ao Estado de Direito, e parte da população tem suas liberdades correntemente desrespeitadas. A efetivação da Constituição demanda que se institua aqui a “exceção da exceção”³⁹, que se supere a “ilegalidade normal” das políticas de segurança e se universalizem as garantias do Estado Democrático de Direito.

3.2

Segurança Pública na Constituição Material

3.2.1

Constituição Formal x Constituição Material

³⁸ SOUZA, Taiguara L. S. *Controle Judicial de Políticas Públicas de Segurança*. 2008.

³⁹ Como afirma Bercovici: “O Estado de exceção não está mais a serviço da normalidade, mas a normalidade a serviço da exceção”. BERCOVICI, 2008, p. 328.

Ferdinand Lassale, em discurso aos franceses no século XVIII, asseverou que a Constituição é a soma dos fatores reais de poder. O jurista vivia uma época difícil para o constitucionalismo, vez que a constituição da época era açambarcada, e no mais das vezes desconsiderada. Vale destacar a seguinte passagem:

Essa é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: a soma dos fatores reais do poder que regem um país. Mas, que relação existe com o que vulgarmente chamamos Constituição com a Constituição jurídica? Não é difícil, senhores, compreender a relação que ambos os conceitos guardam entre si. Colhem-se esses fatores reais do poder, escrevemo-los em uma folha de papel, dá-se-lhes expressão escrita e a partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores reais do poder, mas sim verdadeiro direito, nas instituições jurídicas e quem atentar contra eles atenta contra a lei, e, por conseguinte é castigado.⁴⁰

A tese de Lassale demonstra a diferença entre constituição de papel - mero texto normativo -, e a constituição real - os fatores reais de poder. Destaca, assim, o lugar central da Política, tão ofuscado por um certo constitucionalismo que conduz o Direito a uma verdadeira torre de marfim⁴¹. Uma concepção demasiadamente normativista de constituição leva em consideração apenas seus aspectos técnico-jurídicos, desprezando as relações sociais e políticas.

Desta forma, com salienta Hesse, o estudo acerca do Direito Constitucional deve balizar-se ao lado de saberes como a Sociologia e a Ciência Política, como ciências da realidade, visto que as “as normas constitucionais nada mais expressam do que relações fáticas altamente mutáveis”⁴².

A problemática da constituição real e da constituição de papel liga-se à diferenciação entre constituição material e constituição formal. Segundo José Afonso da Silva, constituição material pode ser compreendida em duas acepções⁴³. Uma primeira, *restrita*, concebe que constituição material significa as normas constitucionais escritas que regulam a estrutura do estado, organização de seus órgãos e direitos fundamentais. Em sentido formal, é um documento escrito

⁴⁰ LASSALE, Ferdinand. O que é uma Constituição? Belo Horizonte: Líder, 2004, p. 57-58.

⁴¹ A este respeito ver a obra SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.). Teoria da Constituição - Estudos Sobre o *Lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

⁴² HESSE, Konrad. A força normativa da constituição, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1991.

⁴³ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 37.

elaborado pelo Poder Constituinte apenas modificável a partir de formalidades especiais.

A segunda acepção, a *ampla*, é identificada com a organização do Estado: "significa a situação total da unidade e ordenação política, ou a concreta situação de conjunto da unidade política e ordenação social de determinado Estado, para usarmos expressões de Carl Schmitt." ⁴⁴

É desta classificação de constituição material em perspectiva ampla que pretendemos ora analisar a segurança pública. Neste tópico, o objetivo é deter-se sobre a segurança pública não tendo por referências seus dispositivos constitucionais pertinentes, mas a sua governamentalidade. O pano de fundo desta análise não é o modelo jurídico institucional (a constituição formal), mas o modelo biopolítico do poder (a constituição material) como diz Agamben (2004, p. 16), pois o léxico de referência não é encontrado no Estado Democrático de Direito, mas sim no Estado de exceção.

Nesta perspectiva, Hardt e Negri ao analisarem a atual conjuntura política, no contexto do que chamam de sociedade mundial de controle⁴⁵, afirmam que a constituição formal torna-se obsoleta diante da constituição material biopolítica, que define a excepcionalidade⁴⁶. Na visão dos autores, a fonte de normatividade da gestão biopolítica global conjuga dois fatores: o Estado de exceção permanente, e as técnicas de poder de polícia.

É, portanto, à luz do binômio formado pelo Estado de exceção permanente e pelas técnicas de poder polícia que se pretende pôr em análise as políticas de segurança pública implementadas no Rio de Janeiro. Nesta abordagem, é preciso um duplo olhar que estabeleça, como diz Paulo Arantes, “o nexos entre a exceção no plano externo, global, e a exceção no plano interno, brasileira, como duas faces da mesma moeda” ⁴⁷. Portanto, o excepcionalismo que se espraia globalmente e o

44 Idem.

45 Tal conceito é formulado a partir das reflexões de Foucault acerca da disseminação da biopolítica. O autor chega a falar em “sociedade de segurança”. (FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População*, 2008.). Posteriormente, dando continuidade ao trabalho iniciado, Deleuze irá forjar a expressão “sociedade de controle” (DELEUZE, Gilles. “PostScriptum sobre as sociedades de controle”. In: *Conversações*(1972 – 1990). Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Editora 34). A utilização desta categoria para aludir ao contexto contemporâneo conduz Hardt a nomear a “sociedade mundial de controle” (HARDT, Michael. *A sociedade mundial de controle*. In: Alliez, Éric. Gilles Deleuze: uma vida filosófica. São Paulo: Ed. 34, 2000).

46 HARDT e NEGRI, 2001, p. 34.

47 Apud SANTOS, Laymert Garcia dos. Prefácio, In *Extinção*, 2008, p 9

Estado de exceção permanente que se processa em âmbito local na periferia do capitalismo são indispensáveis.

3.2.2

A Exceção Global: o novo *nomos* da Terra

As grandes transformações que se propagam desde a década de 1990 passam a configurar um novo cenário para o capitalismo em nível mundial, uma nova fase de organização das forças produtivas marca a ascensão do neoliberalismo.

João Ricardo Dornelles (2008, pp. 27-28) analisa os perniciosos efeitos das políticas neoliberais de ajuste estrutural. Trata-se da implementação do “desmanche”, para fazer uso da expressão de Roberto Schwartz.

Nesse sentido, Francisco de Oliveira (2007, p. 205) afirma que assistimos a: “uma espécie de ‘exceção permanente’ schmittiana, que anula as possibilidades de *virtu* da sociedade civil, entendida no sentido de blocos de interesses organizados demarcando-se entre si e com relação ao Estado.”

A economia caminha cada vez mais rumo à autonomização frente à política, a ditadura política cedeu lugar à ditadura econômica dos mercados⁴⁸. Com as estruturas do Estado-nação sob ameaça ou em processo de dissolução, o estado de emergência se instaura e tende a tornar-se a regra.

Agamben, fazendo alusão à concepção schmittiana de teologia política, segundo a qual todos os princípios da Teoria do Estado são princípios teológicos secularizados, afirma que vivemos diante da teologia econômica⁴⁹, sob égide dos dogmas macroeconômicos.

48 A figura do golpe de estado está démodé, porém, sempre que o poder imperial julga pertinente a democracia é posta de lado e dá lugar à ditadura pelo golpe militar. Este não ficou restrito às décadas de 50 e 60. Quando for preciso o Estado de exceção propriamente dito pode ser acionado, vide o golpe realizado em 2008 em Honduras, sob cumplicidade do governo dos EUA.

49 Agamben percebe que o conceito de *oikonomia* era central no debate travado entre Carl Schmitt e Erik Peterson, na metade do século XX. Portanto, busca realizar uma genealogia do conceito, concluindo que da teologia cristã derivam dois paradigmas políticos em sentido amplo: a teologia política, que baseia a transcendência do poder soberano no único Deus, e a teologia econômica, que substitui tal idéia com uma *oikonomia*, concebida como uma ordem imanente – doméstica e não política em sentido estrito, tanto da vida divina como da vida humana. Do primeiro paradigma derivam a filosofia política e a teoria moderna da soberania: do segundo, a “biopolítica” moderna, até o atual triunfo da economia sobre qualquer aspecto da vida social. Ver AGAMBEN, Giorgio –

Nesse sentido, a analogia da “exceção” como “milagre” apontada por Schmitt para fundamentar a decisão do soberano, chefe do Poder Executivo, diante do momento de crise, pode ser estendida aos mercados que diante da anormalidade, da “crise econômica”, podem suspender o direito, decretando o Estado de exceção.⁵⁰ Trata-se de um verdadeiro paradoxo em um contexto de universalização do léxico do Estado Democrático de Direito, pois, como observou Schmitt “o racionalismo da *Aufklärung* condenou a exceção em todas as formas”.⁵¹

Nesta esteira, Agamben observa a conjuntura política contemporânea para afirmar que o Estado de exceção permanente é o novo *nomos* da Terra. Já Paulo Arantes (2008, pp. 153-154) prefere o conceito de estado de sítio, porém afirma que pouco importa a diferença terminológica, uma vez que:

Qualquer que seja, aliás, sua denominação, estado de sítio, Estado de exceção, estado de emergência ou urgência, plenos poderes, lei marcial, etc. —, representa o regime jurídico excepcional a que uma comunidade política é temporariamente submetida, por motivo de ameaça à ordem pública, durante o qual se conferem poderes extraordinários às autoridades governamentais, ao mesmo tempo em que se restringem ou suspendem as liberdades públicas e certas garantias constitucionais.

Para o autor, o essencial é a dimensão política da exceção, o exercício do poder soberano levado a cabo mediante o emprego da violência, usurpando a legalidade constitucional. Vale ressaltar, que, diferentemente de Agamben que está preocupado em perscrutar o estatuto ontológico do poder soberano, para Arantes o que importa, ao detectar o que chama de estado de sítio contemporâneo, é pontuar a relação entre centro e periferia do capitalismo, nos marcos do imperialismo. Acredita, portanto que na periferia do capitalismo a exceção sempre foi permanente. No entanto, as relações centro-periferia passam por transformações, uma vez que, como afirma Laymert Santos:

El Reino y la Gloria. Una genealogía teológica de la *economía* y del gobierno. Valencia: Pre-Textos, 2008.

50 Sobre o recurso do Estado de exceção como garantia do capitalismo, ver BERCOVICI. Soberania e Constituição, 2008, p. 289.

51 “A idéia do Estado de direito moderno se impôs com o deísmo, com uma teoria e uma metafísica que expulsam o milagre para fora do mundo e recusam a ruptura das leis da natureza, ruptura contida na noção de milagre e implicando uma exceção devida a uma intervenção direta, exatamente como recusam a intervenção direta do soberano na ordem jurídica existente. O racionalismo da *Aufklärung* condenou a exceção em todas as suas formas”. SCHMITT. Teologia Política, 2006, p. 15.

tudo se passa como se tivéssemos entrado em uma fase em que, por um lado, o capitalismo precisasse reciclar as velhas práticas imperialistas do passado e, por outro, não pudesse mais pretender universalizar o Estado Democrático de Direito, em crise tanto na periferia distante quanto nas periferias do centro, porque agora se trata de universalizar a exceção.⁵²

Para compreender esta complexidade, é necessária uma chave interpretativa capaz de perceber, ao mesmo tempo, o que se passa no centro do novo imperialismo, a partir de uma perspectiva periférica, e o que se passa na periferia a partir de um olhar do centro. Enfim, aí está a tarefa de antropofagizar o excepcionalismo contemporâneo.

No âmbito global, o ápice da difusão do Estado de exceção permanente ressoa com o “11 de setembro de 2001”⁵³. A partir de então, o discurso de emergência, de combate ao terrorismo, se dissemina globalmente com grande intensidade.

O filósofo Zygmunt Bauman (2003, p. 111) observa que na contemporaneidade a crescente demanda por segurança faz sucumbir o direito à liberdade. Tal encruzilhada enseja novos debates teóricos como acerca da vigência da sociedade de risco⁵⁴, da legitimidade de guerras preventivas e da necessidade de políticas de “tolerância zero” (WACQUANT, 2007). Nessa esteira, Denninger afirmará categoricamente a necessidade de repensar a tríade de princípios-base do pensamento iluminista, propondo a substituição do princípio da liberdade pela idéia de segurança⁵⁵. É a difusão do “paradigma securitário” como elucida Gomez (2008). Este cenário evidencia grandes transformações sociais e políticas.

A ressonância do excepcionalismo no plano interno, em se tratando da periferia da ordem global, autoriza o exercício ainda mais intenso da soberania pura. A contigüidade entre norma e exceção confere à realidade brasileira o *status* de laboratório do “totalitarismo neoliberal” (OLIVEIRA, 2007, p. 311), que para propiciar sua normalidade experimenta a suspensão permanente da normatividade

52 Prefácio In ARANTES. Extinção, 2008, p. 13.

53 Chossudovsky demonstra como a política norte-americana de guerras preventivas já vinham trilhando a lógica excepcional desde a Guerra do Golfo. *CHOSSUDOVSKY, Michel. Guerra e Globalização*. Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2004.

54 Sobre o assunto, ver BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma nova Modernidade*. Ed. 34, 2002.

55 DENNINGER, Erhard. “*Security, Diversity, Solidarity*” instead of “*Freedom, Equality, Fraternity*”. 2000.

supranacional e da força normativa da constituição. Como observa Chico de Oliveira:

O subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia. Como disse Walter Benjamin, os oprimidos sabem do que se trata. O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos⁵⁶

Este panorama de exceção permanente exige a perenidade da violência estatal para permitir sua manutenção. No ensejo de “restaurar” e “preservar” a normalidade institucional, estratégias de controle social recrudescem e espraiam-se globalmente, atingindo de modo ainda mais intenso a periferia do capitalismo. Veremos adiante como este processo produz reflexos no Brasil. Afinal, como diz Paulo Arantes (2008, p. 164), “estamos na terra natal da exceção sem regra”.

3.2.3

A Exceção na Periferia do Capitalismo: a Ascensão do Estado Penal

Diante da nova conjuntura macroeconômica de ascendência neoliberal, há uma redefinição dos mecanismos de controle social e de dominação. Dornelles (2006, p. 16) afirma que neste cenário se processa a “globalização da segurança pública e internacionalização do controle social”. Em suas palavras, “a aplicação das políticas de ajuste estrutural reconfigura o papel do Estado, atribuindo a intervenção mínima na prestação de serviços sociais básicos”. Acerca desta retração do papel estatal, Francisco de Oliveira (2007, p. 311) destaca que: “O Estado mínimo da falsa utopia neoliberal não é mínimo na economia, como pregam os tolos: ele se faz mínimo é na política”.

Na esteira do pensamento de Jacques Rancière, à luz de um contexto de mundialização da economia, de “pós-democracia”⁵⁷, a democracia é concebida como espaço de produção de consenso, a partir da padronização de normas. Nesta vertente das “Sociedades de Controle”, a política é polícia, portanto, vigilância em

56 OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à Razão Dualista / O Ornitórrinco*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003, p. 131.

57 Rancière, J. (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: editora 34.

meio-aberto contínua e modular. O autor, em sua crítica, afirma que a verdadeira política é calcada no dissenso, compreendendo consenso sempre como algo provisório e efeito de lutas constantes.

O receituário do Império indica a equação “mais polícia e menos política” diante da crescente autonomização dos mercados e a dilaceração da soberania estatal. Assiste-se então, a um duplo movimento: recuo na intervenção estatal em políticas de cidadania aliado ao incremento dos mecanismos coercitivos para assegurar o monopólio do uso legítimo da violência.

Esta transfiguração da atuação estatal é estudada por Loic Wacquant. Debruçando-se sobre as reformas nas políticas sociais implementadas nos EUA no último quartel do século XX, o autor aponta para o declínio do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) e a ascensão do *Warfare State* (Estado Penal), preconizando o incremento do aparato repressivo do Estado⁵⁸.

A partir do momento em que o Estado retrocede no que tange à sua dimensão prestacional de direitos sociais, se torna necessária a intervenção do seu aparato repressivo em relação às condutas consideradas transgressoras da lei e o rigoroso controle dos grupos sociais ditos ameaçadores da nova ordem. Este binômio conduz Wacquant a fazer uso da expressão Estado Centauro⁵⁹.

Wacquant afirma que o Estado, que se mostra incapaz de superar a crescente crise social, empenha seus esforços em uma gestão penal da miséria, na criminalização das conseqüências da pobreza. O Estado penal que se delineia preconiza o recurso maciço e sistemático à prisão que unido com a política repressiva às drogas foi responsável por quadruplicar o número de presos entre os anos 70 e 90 nos EUA, com a grande maioria da população carcerária composta por negros de classes mais baixas (WACQUANT, 2007, pp. 207-211).

O período analisado por Wacquant marca a ascensão da doutrina chamada de “tolerância zero” nos EUA, experienciada na Prefeitura de Nova Iorque, sob a gestão do Prefeito Rudolph Giuliani em 1994. A doutrina “tolerância zero” denota o rigor do aparato repressivo do Estado até mesmo em face dos pequenos desvios.

58 O fim da Guerra Fria e a Queda do Muro de Berlim demarcam a ascensão da nova ordem mundial, cenário que torna obsoleta a necessidade de programas governamentais orientados na filosofia do Estado-Providência

59 A metáfora utilizada por Wacquant simboliza ao mesmo tempo um ser dotado de cabeça humana, representando o racionalismo liberal, e de corpo bestial, espelhando sua face penal e de controle punitivo. Tal conceito fora anteriormente trabalhado por Maquiavel, Gramsci e Poulantzas.

Segundo afirma Dornelles (2008, p. 53), são estas as “tendências ideológicas neoliberais no campo do controle social, em especial nas práticas penais que forjam o modelo do eficientismo do direito penal máximo”, filosofia que passa a ser exportada⁶⁰.

Esta importação da ideologia de “tolerância zero” na política criminal é recepcionada por diversos países latino-americanos, reeditando a colonialidade do saber e do poder denunciada por Quijano, preconizando a cruzada de guerra ao crime e guerra às drogas, com destaque para o internacional "Plano Colômbia".

O reflexo deste deslocamento da política de drogas pode ser contundentemente percebido no Brasil. Nilo Batista descreve a transição de um modelo sanitário, aplicado até o início do século XX, para o modelo bélico, que passa a ser estabelecido na vigência da doutrina de segurança nacional durante o regime militar. Desde então, busca-se construir no imaginário social a idéia do traficante enquanto inimigo público a ser combatido, dando ensejo à “política criminal com derramamento de sangue”.

Como exposto por Wacquant, nos EUA, a partir das reformas na área da assistência social, assiste-se à transição do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) para o Estado Penal (*Warfare State*). No Brasil, como país de capitalismo periférico, não se pode falar sequer na vigência histórica do Estado de Bem Estar. A tendência de hipertrofia do aparato penal vem apenas reforçar o controle violento das camadas excluídas da população exercido desde o século XVI, desde o genocídio colonial.

O próprio Wacquant (2001, p. 7) destaca a peculiaridade dos países subdesenvolvidos:

(...) a penalidade neoliberal é ainda mais sedutora e mais funesta quando aplicada em países ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições e de oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os choques causados pela mutação do trabalho e do indivíduo no limiar do novo século.

60 “Inicialmente desenvolveu-se uma rede de difusão de idéias, valores, práticas e modelos de regulação social e de universalização da regulação econômica que partiu dos Estados Unidos da América e chegou à Europa Ocidental, através da Inglaterra, e à América Latina.(...) Há, assim, um verdadeiro tráfico transcontinental de idéias e valores que reforçam as políticas públicas que se colocam no campo da internacionalização da penalização da miséria”. DORNELLES. Conflito e Segurança, 2008, p. 53.

Com as políticas de ajuste estrutural implementadas na década de 90 dá-se o vertiginoso aumento da miséria e da exclusão social estrutural. Como salienta Bauman, a pobreza não se enfileira mais no mercado de reserva de mão-de-obra. Há, na atualidade, uma massa inimpregável de miseráveis que são descartáveis⁶¹. O paradigma do *homo laborans*, descrito por Hannah Arendt dá lugar ao *homo sacer* de que fala Agamben. A vida está agora inserida nos cálculos do poder como mera existência biológica, vida nua matável. É o fracasso da universalização dos direitos humanos e o sucesso da generalização da biopolítica.

O fato curioso é que ao mesmo tempo em que o Brasil vive hoje seu mais longo período ininterrupto de democracia, se assiste ao espantoso incremento da violência institucional. Se na passagem do Estado liberal ao Estado social a tônica da doutrina jurídica era avançar pela efetivação das prestações positivas do Estado - os direitos de 2ª geração -, sob a égide do neoliberalismo a tarefa do Estado Democrático de Direito obriga a dar-se um passo atrás, com atenção especial às liberdades e garantias fundamentais - direitos de 1ª geração, cotidianamente aviltados pela política de segurança pública esculpida no modelo “lei e ordem”.

Estado penal, como nomeia Wacquant, bonapartismo *soft*, como afirma Losurdo⁶², ou, ou fascismo societal, como diz Boaventura⁶³, autoritarismo *cool*, como afirma Zaffaroni⁶⁴, militarização da vida social como anuncia Menegat⁶⁵, são denominações diversas para explicitar o mesmo processo de recrudescimento do controle social institucionalizado no contexto das democracias contemporâneas. A difusão global desta tendência é o alerta dado por Agamben sobre o Estado de exceção enquanto novo *nomos* da Terra.

61 BAUMAN, Zigmunt, Em Busca da Política, 2000.

62 LOSURDO. Democracia ou Bonapartismo, 2004, p. 333 “*O processo de emancipação que, nos últimos dois séculos, conquistou o sufrágio universal (uma cabeça, um voto), reivindicou a representação proporcional em nome do ‘mesmo valor representativo’ de cada voto, associou direitos políticos a direitos sociais e econômicos, viu e celebrou a democracia como emancipação das classes, das ‘raças’ e dos povos mantidos em condição de subalternidade – tal processo parece ter sofrido uma grave interrupção. Neste sentido, estamos diante de uma fase de “desemancipação”, uma daquelas que caracterizam o caminho longo e tortuoso da democracia, mas cuja superação por ora não se consegue entrever.*”

63 Boaventura utiliza a denominação de fascismo societal para descrever a convivência de práticas excludentes, autoritárias e violentas, dentro de regimes ditos democráticos. SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In Democratizar a Democracia*. Porto Alegre: Editora Civilização Brasileira, 2002, pp. 51 a 57.

64 ZAFFARONI. Eugênio Raul. *O inimigo no Direito Penal*, 2007, p. 78.

65 MENEGAT, Marildo. *O Olho da Barbárie*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

Desta maneira, o paradoxo nos Estados latino-americanos está posto: após a reabertura democrática, a permanência do Estado de exceção. O *status* de república democrática fica restrito à dimensão formal, diante de concepções minimalistas que reduzem a democracia à mera realização de eleições livres e idôneas (DAHL, 1997), de modo que se mudam os governos, a política pouco se altera.

A questão criminal tornou-se bandeira suprapartidária, e vem se consolidando em uma política, no mais das vezes, invariável a despeito das alternâncias nas estruturas de poder. Dornelles (2008, p. 65) destaca que “no caso brasileiro, é notável como o governo Fernando Henrique Cardoso voltou a tratar – como em uma reedição da República Velha – a questão social através de uma ótica penal. A questão social voltou a ser ‘caso de polícia’.”

Menegat (2006), em relação às estratégias de controle social, aponta que tanto o projeto tucano quanto o projeto petista têm como centro da política governamental a gestão da barbárie, sendo o primeiro mais claramente repressivo, e o segundo inclinado a uma governabilidade social.

Nos governos Lula, os pressupostos neoliberais sofrem alterações significativas, de modo que alguns autores situam sua governabilidade no âmbito do “social-liberalismo”⁶⁶.

A peculiaridade que se observa é que a experiência brasileira recente tem demonstrado um significativo incremento das políticas sociais. Deste modo, se ao falar da metáfora do Estado Centauro nos EUA, Wacquant nota um Estado que retrocede em *Welfare* e incrementa em *Warfare*, no Brasil, a equação é diferente. Ao mesmo tempo se assiste ao crescimento de políticas assistenciais e ao incremento do aparato punitivo, assiste-se à hegemonia do “caveirão” aliado à “bolsa-família”.

Neste cenário, cabe a afirmação de Agamben de que a política contemporânea é suplantada pela biopolítica, e, quando necessário, pela tânato-política. Não é por outra razão que se mantém e acirra o processo de

66 Michael Lowy afirma que “social liberalismo” trata-se do conceito destinado a caracterizar governos com origem e lastro em movimentos sociais que implementam políticas macroeconômicas consentâneas com os interesses do grande capital financeiro. São, pois, administrações contraditórias de conciliação de classes. Aduz ainda que não há consenso entre os especialistas acerca da data de desembarque do social-liberalismo no Brasil. Ver LOWY, Michael. Entrevista concedida ao Jornal Brasil de Fato. Fonte: www.brasildefato.com.br. Acessado em 15/12/2006.

criminalização da pobreza e dos movimentos sociais. Mais polícia e menos política, é o que se processa, como afirma Rancière.

As modificações promovidas nas estratégias de controle social ao longo do percurso institucional brasileiro, desde o colonialismo até o presente, demonstram o recurso permanente à exceção. Na atual conjuntura, a política criminal tornou-se a governamentalidade privilegiada para conter os indesejáveis, os sobrantes da sociedade de consumo, e para criminalizar os que insistem em resistir. A política de segurança é, pois a biopolítica central para manter as estruturas seculares de dominação no contexto do capitalismo vídeo-financeiro, como diz Vera Malaguti.

No esforço de trilhar a trajetória da exceção no decorrer da história do Estado brasileiro, cientes das aporias e limitações, propomos a cronologia exposta pelo quadro abaixo.

Período histórico	Constituição	Característica do Estado de exceção	Decretos de plenos poderes	Aparato repressivo	Inimigos públicos
Colônia	Ordenações da Coroa	Excepcionalismo colonial	Inexistência de separação de poderes.	Confusão entre poder público e privado. Capitães-donatários. Guarda Real de Polícia da Corte Portuguesa (1762). Intendência-Geral de Polícia da Corte (1808).	Índios, escravos, invasores estrangeiros, perseguidos religiosos, prostitutas.
Império	1824	Estado de exceção misto	Poder moderador. Decreto de 1830 contra escravos fugitivos.	Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Centralização do aparato repressivo. Perda de poder punitivo por parte dos senhores de escravos. Casa de Correção (1850).	Escravos, capoeiras, militares insurretos, movimentos insurrecionais, prostitutas, classes pobres.
República Velha	1891	Estado de exceção misto	Intervenções federais nos estados.	Federalismo dual. Policiamento repressivo do espaço urbano. Controle das polícias civis e militares pelos governos estaduais. Milícias privadas do coronelismo.	Comunistas, socialistas, anarquistas, malandros, vagabundos, ex-escravos, prostitutas, classes pobres.
Era Vargas	1934 /1937	Estado de exceção propriamente dito	Lei de segurança nacional, decretos-lei do Estado novo	Ascendência da polícia civil. Centralização do aparato policial pelo Poder Executivo Federal.	Comunistas, anarquistas, socialistas, vagabundos, judeus, prostitutas, classes pobres.
Período democrático	1946	Estado de exceção misto		Restabelecimento das garantias suplantadas	Recuo da perseguição político-ideológica.

				pelo Estado Novo. Retorno da competência estadual sobre as polícias.	Classes pobres, prostitutas, vagabundos.
Ditadura Militar	1967/EC 1969	Estado de exceção propriamente dito	Atos institucionais	Doutrina de segurança nacional. Ascendência das Forças Armadas. DOI-CODIs. Grupos de extermínio.	Comunistas, anarquistas, socialistas, traficantes, militantes camponeses, classes pobres, prostitutas.
Transição/ Neoliberalismo	1988	Estado de exceção misto (exceção permanente)	Lei de drogas. Estado de exceção não-normado (difuso)	Política de guerra às drogas. Ascendência da polícia militar. Segurança pública belicista. Milícias urbanas e rurais.	Traficantes, militantes camponeses, classes pobres (em especial favelados), prostitutas.

Tabela 1: Proposição de quadro cronológico do Estado de exceção na história brasileira.

3.2.4

Políticas de “Lei e Ordem” x Direitos humanos

Diante do paradigma global e local de excepcionalidade, os debates em torno da segurança pública muitas vezes são manejados por muitos atores e autoridades, como se estivessem submetidos a um discurso único. Como característica do contexto neoliberal, busca-se relegar o discurso acerca da segurança pública aos “especialistas”⁶⁷, em sua maioria advogando que as soluções para o problema da violência e criminalidade encontram-se em políticas repressivas.

No entanto, a despeito da desigualdade de espaço oferecido pelos grandes meios de comunicação, existe uma clara dicotomia no debate teórico sobre a segurança pública. Este embate acirra-se em momento coincidente com a redemocratização pós-ditadura militar. Um primeiro marco teórico fundamenta as políticas de “lei e ordem” e outro bloco antagônico reivindica a prevalência dos direitos humanos. Não há uma uniformidade conceitual a definir tais correntes ideológicas, pelo contrário, várias são as nomenclaturas utilizadas.

As políticas de “lei e ordem”, também denominadas de “tolerância zero”, efficientismo penal ou direito penal do inimigo, possuem caráter autoritário e

⁶⁷ Cecília Coimbra bem demonstra como os especialismos são utilizados para legitimar estratégias de poder excludentes e autoritárias. COIMBRA. Operação Rio, 2001, p. 46.

conflitante com os direitos e garantias fundamentais, orientando-se pela permanente metáfora da guerra⁶⁸.

A política de direitos humanos, a que se chama modelo de segurança pública democrática ou constitucional, garantismo⁶⁹ dos direitos humanos, ou mesmo segurança cidadã, consiste na compreensão de segurança pública como serviço público⁷⁰, não adstrito a atividade policial, mas integrado a amplas políticas públicas de cidadania.

As palavras de Nilo Batista auxiliam nesta lição:

A diferenciação entre estado penal, ou estado de polícia, e estado de direito é a separação entre o modelo de estado no qual um grupo, classe social ou segmento dirigente encarna o saber acerca do que é bom ou possível, e sua decisão é lei, e outro no qual o que é bom ou possível é decidido pela maioria, respeitando os direitos das minorias “(...) “para o primeiro modelo, submissão à lei é sinônimo de obediência ao governo; para o segundo, significa acatamento a regras anteriormente estabelecidas⁷¹.

O primeiro “tende a uma justiça substancialista” (a consciência do bom pertence à classe hegemônica) e é “paternalista”, o segundo “tende a uma justiça procedimental”⁷².

O discurso das políticas de “lei e ordem”, sob influências arraigadas no regime ditatorial, apela por uma nova forma do direito penal de emergência que se expressa através de políticas criminais repressivas e criminalizam os conflitos sociais. Neste contexto, Hassemer bem demonstra o caráter repressivo dos atuais Movimentos de “lei e ordem”. Vai além, analisa, especialmente, a experiência dos riscos e da erosão normativa que determinam nossa vida cotidiana, provocando uma sensação de paralisia. De tal sorte que, o Estado, antes um Leviatã, passa,

68 Sobre as concepções autoritárias justificadoras das políticas de segurança ver MARANHÃO COSTA, *Entre a Lei e Ordem*, 2005; DORNELLES, *Conflito e Segurança*, 2008; BATISTA, *Política Criminal com derramamento de sangue*, 1997 WACQUANT, *Punir os Pobres*, 2007; e ZAFFARONI, *O Inimigo no Direito Penal*, 2007.

69 Sobre o conceito de garantismo, ver FERRAJOLI, *Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

70 Sobre políticas de segurança pautadas na filosofia dos direitos humanos, ver DORNELLES, *Op. Cit.*, BARATTA, *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*, 1997; SULOCKI, *Segurança Pública e Democracia – Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança*, 2007; CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré, DORNELLES, João Ricardo W. (org.). *A Polícia e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1998.

71 ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alessandro; SLOKAR, Alessandro. *Direito penal brasileiro*. Vol.: I. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 93 e 94.

72 Idem.

consoante o autor, a ser concebido como o “companheiro de armas dos cidadãos, disposto a defendê-los dos perigos e dos grandes problemas da época”⁷³.

O ideário contratualista, hegemônico na modernidade, busca abafar os conflitos sociais e políticos pela uniformização na soberania estatal. A garantia de eficácia do pacto social deve-se ao monopólio legítimo do uso da força pelo Estado de Direito, em tese na defesa dos interesses da nação. Entretanto, a violência e a conflitividade social não são eliminadas com o pacto abstrato, mas sim mascaradas, pondo à margem da deliberação pública os excluídos sociais. Desta forma, ofusca as desigualdades sociais e econômicas e oculta a violência perpetrada pelo próprio Estado para preservação da estrutura social.

Conforme citado anteriormente, a referência histórica mais simbólica do modelo “lei e ordem” encontra raízes na administração de Rudolph Giuliani da prefeitura nova-iorquina em 1994. Para restabelecer a ordem pública na cidade, por meio da política de “tolerância zero”, voltava atenções aos desviantes, às prostitutas, os sobrantes, os moradores de rua, os perigosos, os parasitas, devendo ser vigiados, controlados, afastados e, mesmo, eliminados.

Experiência semelhante é a chamada teoria das janelas quebradas (*broken windows*) (WACQUANT, 2007, p. 439) formulada na década de oitenta, que preconiza o combate implacável contra os pequenos desvios e ilegalidades para manter a ordem, controlando rigidamente os desviantes e fazendo reduzir a criminalidade urbana.

Segundo salienta Loic Wacquant (2007), três anos antes da adoção da política de “tolerância zero” já havia uma queda significativa nas taxas de criminalidade na cidade de Nova Iorque. Em sua exposição, é possível perceber a manipulação midiática dos resultados obtidos a partir da adoção da política de “tolerância zero” para redução dos índices de criminalidade.

O modelo “tolerância zero” passa a ser alardeado como o parâmetro a ser seguido mundialmente. As agências midiáticas, a partir de 1998, passam a associar Nova Iorque não mais à imagem de paraíso do crime, mas como modelo de cidade segura. A partir de então, a ideologia “tolerância zero” passou a ser

⁷³ HASSEMER, Winfried. *Persona, mundo y responsabilidad: bases para una teoría de la imputación em derecho penal*. Trad. Francisco Muñoz Conde e María del Mar Díaz Pita. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1999.

enaltecida como a solução final do problema da desordem urbana e da criminalidade, como modelo de administração a ser exportado, chegando a diversos países da Europa e da América Latina, dentre eles o Brasil.

A perspectiva garantista dos direitos humanos, por sua vez, propõe-se a atuar em consonância com a ordem jurídica característica do Estado Democrático de Direito. Esta matriz entende segurança pública como serviço público a ser prestado pela administração pública, compreendendo o conjunto dos cidadãos, independente de origem, classe social, credo, cor ou sexo, como sujeitos de direito, e não como objetos das políticas de segurança, como cidadãos a serem respeitados, e não como inimigos a serem combatidos. O monopólio da violência legítima deve ser exercido segundo parâmetros que visam à proteção e promoção os direitos humanos fundamentais. Vale recorrer à reflexão de Souza Neto (2008, p. 6):

a polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: atribui aos barracos nas favelas o tratamento de “domicílios invioláveis”; respeita os direitos das pessoas que vivem nas ruas, considerando-as usuários do serviço público de segurança, não objetos de suspeição permanente.

A política de direitos de direitos humanos encontra como paradigma teórico o modelo da Nova Prevenção, idealizado por Baratta (1997, p. 200). Este padrão preconiza a prevenção ao invés da repressão, defendendo o maciço investimento em políticas públicas de cidadania de modo integrado, como educação, saúde, cultura, esportes, bem como geração de emprego e renda. É deste ramo que emerge a idéia de policiamento comunitário e demanda de participação popular nas políticas de segurança.

Outras medidas afeitas à ideologia de direitos humanos são a proposta de descriminalização de determinadas condutas e a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos.

Isto posto, temos que não obstante existirem modelos teóricos divergentes, apenas as políticas de segurança pública compatíveis com o princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito podem prosperar perante a Constituição. Mas, quando se fala da periferia do capitalismo, em geral, o marco referencial da gestão das políticas públicas não é o Estado de Direito, e sim, o Estado de exceção. O Estado de exceção

permanente admite, portanto, a paradoxal combinação de um discurso normativo pluralista-liberal e uma governamentalidade repressiva, baseada no decisionismo schmittiano, predominante no modelo securitário de “lei e ordem”. Vale observar esta contradição no delineamento das políticas de segurança pública implementadas no Rio de Janeiro após a reabertura democrática.

3.2.5

Políticas de Segurança e Direitos Humanos no Rio De Janeiro

O tema segurança e criminalidade enquanto problema público vem ganhando destaque desde a redemocratização, seja nos estudos teóricos, seja no discurso das autoridades políticas. A cisão conceitual entre políticas de segurança pública de “lei e ordem” e políticas de direitos humanos não fica adstrita aos acalorados debates acadêmicos, mas reflete-se também nas gestões governamentais e nas diferenças presentes nas plataformas político-eleitorais.

Como já exposto, Luis Eduardo Soares (2000, pp. 110-114) defende a tese de que há um "movimento pendular", uma alternância entre gestões que preconizam como solução o recrudescimento das ações policiais e gestões baseadas em alternativas democráticas e de cunho social. A dicotomia seria o reflexo da polarização entre governos progressistas e conservadores sobre o problema da segurança e da criminalidade urbana.

A disputa é carregada de polêmica envolvendo agências midiáticas, gestores públicos, autoridades policiais e a sociedade civil no debate acerca das possíveis alternativas. Neste sentido, o Rio de Janeiro se apresenta como caso paradigmático de experiência de ambas as concepções, tendendo à polarização pendular, no entanto com predomínio das gestões repressivas.

No Estado do Rio de Janeiro, a lenta, segura e gradual transição da ditadura deixa persistências institucionais autoritárias tanto nas Forças Armadas quanto nas corporações policiais. Além disso, a demanda pelo controle repressivo torna-se cada vez mais corriqueira. A partir dos anos 1980 registra-se a ocorrência

de diversos grupos de extermínio e a execução de chacinas nas periferias urbanas, dirigidos aos segmentos populacionais mais pobres⁷⁴.

a) Governo Brizola (PDT) – 1983/1986

O paradoxo da pendularidade se inicia nas eleições para Governador em 1982 com a vitória de Brizola, eleito predominantemente com votos das classes populares e com forte discurso progressista, em momento no qual os ecos dos arbítrios mais violentos ainda soavam de perto.

Em seu mandato, Brizola deu ênfase a um programa governamental baseado na educação integral, nas garantias trabalhistas, nas políticas habitacionais e políticas sociais orientadas pelos direitos humanos. Em sua campanha deixou clara a intenção de promover mudanças profundas nas políticas de segurança, fomentando um padrão de atividade policial baseado no respeito às populações moradoras de favelas e periferias.

Buscando iniciativas de humanização da atividade policial, Brizola extinguiu a Secretaria de Segurança Pública, carregada do ideário da Doutrina de Segurança Nacional e criou, em 1983, o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, órgão aberto à participação da sociedade civil.

Vale destacar a indicação do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira para o cargo de Comando da Polícia Militar, oficial conhecido por defender posições humanistas e democráticas dentro da corporação.

O mandato de Brizola foi alvo de fortes reações das elites e de setores da mídia de massa, buscando associar os efeitos de seu governo ao aumento da criminalidade urbana que se acentuava desde a década de 1970, e ao crescimento do poderio do tráfico de drogas ilícitas. Os sentimentos de medo e insegurança eram explorados em campanhas pelo recrudescimento da ação policial. No imaginário social buscava-se inculcar o senso comum de que direitos humanos são prerrogativas de “bandidos” e de que a raiz da violência é a complacência com o crime.

b) Governo Moreira Franco (PMDB) – 1987/1990

74 ALVES, José Cláudio. Dos barões ao extermínio – uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias: APPH, 2003.

O reflexo deste bombardeio foi percebido na eleição de Moreira Franco, em 1986, com o mote “fim da violência em seis meses”. Aproveitando-se do forte apelo do PMDB, partido do primeiro presidente civil após a ditadura, e valendo-se do desgaste da filosofia de direitos humanos, Moreira dá início a uma gestão antagônica.

O novo governo restabeleceu a prática do pé na porta, apostando suas fichas no endurecimento contra o crime e criticando as preocupações humanistas de Brizola, cujo absenteísmo na área da segurança pública fora associado à defesa dos direitos humanos. (SOARES, 2000, p. 111).

Marcado pelo recrudescimento das ações policiais e pela rotineira ocupação das favelas por policiais militares, seu governo não foi bem sucedido em apresentar índices de redução de criminalidade. Dornelles (2008, p. 146) observa nesta administração, “os primeiros sinais da política de confronto na segurança pública”.

O modelo repressivo que se implementava era acompanhado do descredenciamento dos postulados de direitos humanos até então defendidos.

Este período coincide com a Chacina de Acari (1990), a primeira das grandes chacinas perpetradas no Rio de Janeiro após a reabertura democrática, que recentemente completou 20 anos. Onze pessoas, dentre elas três meninas e oito rapazes, foram levados à força por homens que se diziam policiais e seus corpos jamais puderam ser encontrados.

Convém observar que ao final do mandato de Moreira Franco o Rio de Janeiro apresentava os mais altos índices de criminalidade já registrados (SOARES, 2000, p. 111).

c) Governo Brizola/Nilo Batista (PDT) – 1991/1994

Com a grande rejeição acumulada pelo seu sucessor, Brizola é reeleito com expressiva votação, assumindo nova gestão em 1991. Seu programa político é majoritariamente mantido, mas seu compromisso com a bandeira dos direitos humanos gerava reações agora mais contundentes do que no mandato anterior.

A campanha conservadora pela atuação policial repressiva ganha fôlego incomparável, levantando denúncias de índices de criminalidade alarmantes e anarquia no comando das polícias.

Coincidem com este período o “arrastão” em algumas praias cariocas (1993), e as chacinas da Candelária (1993) e de Vigário Geral (1994), que acabam por agravar a crise e a pressão política. A idéia de convivência com a criminalidade, em especial com o jogo do bicho e com o tráfico de drogas, eram constantemente construídas e associadas ao governo. A grande mídia esforça-se em noticiar denúncias de corrupção e participação de policiais civis e militares em grupos de extermínio, em intensa campanha pela intervenção federal no Estado. Entra em ebulição o debate sobre a constitucionalidade da atuação das Forças Armadas para fins de policiamento.

É nesta esteira que no início dos anos 1990 setores do empresariado fluminense mobilizam as agências midiáticas em campanha pela presença do Exército nos morros. Em 1994, por intensa pressão política, é implementada a Operação Rio, em convênio gestado entre o Governo Federal e o Governo Estadual, preconizando a presença ostensiva das Forças Armadas nos bairros populares do Estado do Rio de Janeiro, conhecidos como perigosos.

Este conturbado processo político é classificado pelo Coronel Carlos M. Nazareth Cerqueira como “remilitarização” da segurança pública do Rio de Janeiro⁷⁵. A opção pela presença do Exército nas periferias urbanas tem reflexos materiais e simbólicos para o controle social das classes subalternas⁷⁶.

Cecília Coimbra, ao abordar o episódio, atenta como são produzidos “poderosos meios de forjar certos modos de viver, pensar, perceber e agir.”⁷⁷ Articulados pela grande mídia de massa, os discursos da segurança pública têm

75 CERQUEIRA, Carlos M. N. *Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio*. In: Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade. Ano 1, n° 1. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

76 Ao abordar este tema, Sylvia Moretzsohn afirma que em tal operação “importam os canhões dos tanques apontados para os morros, culminando com a imagem-símbolo mais evidente - a retirada, pelo exército, do cruzeiro que iluminava o topo de uma favela, erguido supostamente a mando de traficantes, e sua substituição pela bandeira do Brasil, uma cena que evocava a tomada de Monte Castelo durante a Segunda Guerra Mundial.” In MORETZSOHN, Sylvia. *Imprensa e criminologia: o papel do jornalismo nas políticas de exclusão social*. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/moretzsohn-sylvia-imprensa-criminologia.html>. Acesso em 10/03/2004.

77 COIMBRA, Cecília. *Operação Rio: o mito das classes perigosas*, p. 17.

diretas implicações na produção de subjetividades acerca das classes perigosas – dos inimigos públicos⁷⁸.

Em vigor o convênio da Operação Rio, as Forças Armadas passam a atuar nas periferias. Centenas de pessoas são presas arbitrariamente, inúmeros são os relatos de casos de tortura, invasões de domicílio e arbítrios os mais diversos nas comunidades. No entanto, as notícias veiculadas pela grande mídia nesse primeiro momento dão conta de que a operação é vitoriosa. A opinião pública amplamente majoritária aplaude a ação⁷⁹.

Com a disseminação de denúncias de violações de direitos humanos alguns grandes veículos de comunicação já passam a apontar arbitrariedades da operação. Diversos casos de tortura vêm à tona e o Exército afirma que providenciará as apurações.

d) Governo Marcelo Alencar (PSDB) – 1995/1998

Com o grande desgaste do brizolismo, Marcelo Alencar é eleito em 1994. Esforçando-se em defender os “eventuais deslizes” que possam ocorrer por parte dos militares, o governador renova o convênio, com o aval do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso⁸⁰.

Apesar de todo o arsenal de guerra do Exército, a criminalidade não diminuiu. Esta segunda fase da Operação sofre com o desgaste das contundentes denúncias da primeira fase. A função das Forças Armadas passou a ater-se ao patrulhamento das ruas e apoio logístico às policiais estaduais, que deveria ser estendida a todo o Estado do Rio de Janeiro. Este período coincide com uma

78 Por este olhar, a mídia de massa não apenas produz o real, mas aponta de que maneira devemos considerar esse real. Essa produção da verdade e do real tem a participação direta dos ditos especialistas. Estes produzem saberes tidos como incontestáveis, como saberes absolutos, falas autorizadas, discursos competentes. As falas autorizadas calam as demais, abafam as vozes subalternizadas, marginalizadas. A mídia de massa se empenhava durante o regime militar na produção de subjetividades anticomunistas. Com a abertura democrática há um deslocamento de tendência que irá privilegiar a produção de subjetividades contra os supostos malfeitores, bandidos, perigosos, que devem ser afastados ou mesmo eliminados. A este respeito ver também: BUCCI, Eugênio. *Como a violência na TV alimenta a violência real - da polícia*. In: BUCCI, Eugênio, e KEHL, Maria Rita. *Videologias*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

79 Em pesquisa do Datafolha realizada em novembro de 1994, 86% dos moradores do Rio defendem que os militares devem comandar o combate à violência e 52% defendem ações nas favelas. Ver em: COIMBRA, Cecília. *Operação Rio: o mito das classes perigosas*, p. 164.

80 A este respeito ver mais em: ZAVERUCHA, Jorge. FHC, Forças Armadas e Polícia. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

segunda chacina em Nova Brasília, acompanhada da afirmação do Governador de que “felizmente os mortos na favela foram bandidos e não policiais”, reafirmando a política de repressão no início de seu mandato. O desgaste do governo com a opinião pública leva à discreta retirada das Forças Armadas na Operação Rio II.

Durante sua investigação sobre este episódio, Coimbra (2001, p. 183) aponta que três principais construções imaginárias são produzidas pela cobertura midiática da referida operação: a) o mito de que está em curso uma guerra civil nas metrópoles brasileiras; b) o mito da incorruptibilidade das Forças Armadas e c) a banalização/naturalização da tortura e do desaparecimento.

Marcelo Alencar indica o General Nilton Cerqueira, ligado aos órgãos de repressão do Exército na ditadura, para o comando da Polícia Militar. O símbolo de sua administração é a “gratificação faroeste” (Decreto 2.753/95)— um estímulo monetário dado aos policiais pelo índice de letalidade empreendida. Após a promulgação do decreto, o número de civis mortos mensalmente em confronto com a polícia passou de 15 para 30 (em 1996 e 1997) ⁸¹. Em 1998, a “gratificação faroeste” foi extinta, pois, enquanto as mortes de civis dobraram, a criminalidade não diminuía. No entanto, a prática do policiamento baseado no extermínio permanece.

e) Governo Anthony Garotinho (PDT) – 1999/2002

Em coalizão do chamado campo democrático e popular, entre PDT e PT, Anthony Garotinho vence as eleições para o mandato 1999-2002. Garotinho é eleito apresentando uma perspectiva garantista sobre o tema das políticas de segurança, prometendo introduzir reformas profundas para combater os anos de crescente violência criminal. A equipe recém-nomeada, com a assessoria do sociólogo Luis Eduardo Soares, indicado para o cargo de Coordenador Setorial de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania, adotou uma série de medidas, como o uso de inteligência para combater o crime, e introduziu um policiamento com base nos direitos humanos e na comunidade, buscando ainda acabar com a corrupção e a criminalidade que se haviam infiltrado na polícia do Rio de Janeiro em todos os níveis.

⁸¹ Ver CANO, Ignacio, *Letalidade da Ação Policial*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

Garotinho, no entanto, buscava distanciar-se do paradigma construído por Brizola, apresentando-se como uma “terceira via”, um diferencial em relação aos governos anteriores que polarizavam entre “o endurecimento contra o crime” e “absenteísmo na área da segurança pública que fora associado à defesa dos direitos humanos” (SOARES, 2000).

Dornelles, ao analisar este período, considera-o um governo de “hesitação”. Passados pouco mais de um ano de mandato, Garotinho exonera Luis Eduardo Soares que havia denunciado a existência de uma “banda pobre” instalada na corporação policial fluminense que possui relações espúrias com o tráfico de drogas ilícitas.

O governo Garotinho continua a manter a dissonância entre o discurso e a prática, indicando para o cargo de Secretário de Segurança Pública o coronel Josias Quintal, colaborador dos órgãos de repressão nos anos de chumbo.

f) Governo Rosinha Matheus (PMDB) – 2003/2006

Em 2003, Rosinha Garotinho, esposa do ex-governador, toma posse como sucessora. No início de seu mandato estabelece convênio com o Governo Federal para utilização do montante de R\$ 40 milhões para capacitação e qualificação das forças policiais. Ainda em 2003, após desgaste com a opinião pública, a governadora exonera o Secretário Josias Quintal, então mantido, e nomeia o ex-governador Garotinho para a pasta da Segurança Pública, com a pretensão de criar metas de segurança e medidas para conter os avanços de narcotraficantes.

Durante os mandatos de Anthony e Rosinha Garotinho, a segurança pública se politizou. Como foco do conflito entre o governo estadual e o governo federal, o debate sobre a segurança pública muitas vezes girava em torno do ganho de capital político ao invés da cooperação federativa para encontrar soluções. Ao fim do mandato, não somente não haviam introduzido as reformas prometidas, como também aparentemente ignoraram a presença de quadros no poder com interesses na permanência da criminalidade e na violência contínua nas comunidades pobres, como o então Chefe da Polícia Civil Álvaro Lins⁸².

82 O ex-Chefe da Polícia Cicial Álvaro Lins foi eleito deputado estadual do Rio de Janeiro em 2008, mesmo ano em que foi cassado e preso. “Deputado Álvaro Lins é preso em flagrante no Rio, diz PF”. Fonte: www.g1.globo.com. Acessado em: 29/05/2008.

Data deste período a Chacina da Baixada, praticada nas periferias de Nova Iguaçu e Queimados em 2005. Disputas de poder dentro da corporação policial conduziram ao extermínio de 29 pessoas em um único dia.

Após tais episódios, o policiamento no Rio de Janeiro continuou sendo caracterizado por operações em grande escala em que unidades da polícia invadem as favelas com armamentos pesados, retirando-se, contudo, assim que as operações são concluídas. Quando a polícia se ausenta, as facções do tráfico ou as milícias retomam o controle. Os problemas estruturais como a exclusão social e a ausência de políticas públicas de cidadania são postos de lado, enquanto as comunidades são atingidas por ondas de violência criminal e policial. Desta forma, impera um modelo baseado no combate e não na prevenção da violência.

g) Governo Sérgio Cabral (PMDB) – 2007/2010

O atual governador, Sérgio Cabral Filho, filiado ao mesmo partido, iniciou seu mandato com promessas de reformas profundas nos programas de segurança pública, inclusive com declarações públicas no sentido da restrição do uso do veículo blindado da polícia, conhecido como "caveirão", e maior cooperação entre os estados do Sudeste e o governo federal para combater o crime organizado.

Cabral indica para o comando da Polícia Militar o coronel Ubiratan Ângelo, conhecido pela seriedade e permeabilidade às demandas das organizações da sociedade civil, e o gaúcho José Mariano Beltrame para o cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública.

Entretanto, seu governo mantém antigas estratégias de repressão na área de segurança, e apresenta novos contornos modernizantes à execução de políticas de segurança, como a aquisição de equipamentos bélicos como o “caveirão-tanque”, “caveirinhas” e o “caveirão do ar”⁸³.

É neste contexto que se inicia a implementação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania), que introduzem uma nova tática militar de combate ao tráfico de

83 ANISTIA INTERNACIONAL. *Entre o Ônibus e m Chamas e o Caveirão: Em Busca da Segurança Cidadã*. Relatório Rio 2007.

drogas, através das chamadas “mega-operações”⁸⁴. A estratégia prioriza incursões policiais sistemáticas nas favelas, em ações conjuntas, com grande contingente de agentes das polícias civil, militar e da Força Nacional de Segurança.

Relatório entregue por organizações de direitos humanos à Anistia Internacional alerta que o novo padrão de operação tem sido responsável pelo aumento acentuado nos índices de letalidade das forças policiais⁸⁵. Seu objetivo central, segundo o discurso das autoridades políticas, é “ação pacificadora para erradicar a força armada”⁸⁶.

Um dos casos paradigmáticos desta nova governamentalidade da segurança pública foi a mega-operação policial realizada no Complexo do Alemão no dia 27 de junho de 2007, a poucos dias dos jogos Pan-Americanos sediados no Rio de Janeiro. Realizada após quase dois meses de ocupação da comunidade local pelas forças policiais, contou com operativo envolvendo 1.350 homens, deixando como saldo um total de 19 mortos e 44 feridos,⁸⁷ com apreensão de apenas 14 fuzis e pequeno carregamento de drogas.

A operação recebeu, por um lado, elogios de governantes e grandes veículos de comunicação, de outro lado, a reprovação de estudiosos e de organizações de defesa dos direitos humanos.⁸⁸

Segundo relatório anual da Anistia Internacional no Estado do Rio de Janeiro, “as promessas de reformas foram abandonadas e o governador passou a adotar uma postura pública cada vez mais draconiana e belicosa”⁸⁹. Sobre a operação realizada no Complexo do Alemão a Anistia Internacional afirma:

84 O Relator da ONU, Philip Alston, após visita ao Brasil afirmou acerca das mega operações que sua implementação “ilustra como tal abordagem pode ser uma tentação na teoria, mas na prática causa assassinatos e acaba sendo uma autoderrota”. ALSTON, Philip. *Relatório do Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias*. Addendum. Missão ao Brasil (4-14 Novembro 2007).

85 No primeiro ano da gestão do governador Sérgio Cabral Filho (PMDB), o número de mortos pela polícia do Rio de Janeiro atingiu a maior marca já registrada desde o início da contabilização oficial de mortes em confronto em 1998. Segundo dados do ISP (Instituto de Segurança Pública) - órgão do governo estadual- foram ao menos 1.330 autos de resistência. Fonte: www.isp.rj.gov.br.

86 Polícia prepara ação para pacificar o Complexo do Alemão. O Globo Online. 24 de setembro de 2007.

87 “A ocupação no Complexo do Alemão completa hoje 60 dias. Nesse período, quase 80 pessoas ficaram feridas e houve 46 mortes, sendo 19 na última quarta-feira”. (*Agência Brasil- Radiobrás – 30/06/07*).

88 CANO, Ignacio. *Segurança a sangue e fogo*. O Globo. 24 de agosto de 2007; Ver também Notícia Crime da OAB-RJ ao MP-RJ, julho de 2007.

89 ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2008 – O estado dos Direitos Humanos no mundo*. Porto Alegre: Algo Mais – Gráfica e editora, 2008, p. 90.

Milhares de pessoas tiveram de enfrentar o fechamento de escolas e de postos de saúde, bem como cortes no fornecimento de água e de energia elétrica. Durante as operações, houve denúncias de execuções extrajudiciais, espancamentos, vandalismo e roubos cometidos por policiais. Membros da comunidade disseram que um veículo blindado da polícia (o caveirão) era usado como uma unidade móvel dentro do qual os policiais aplicavam choques elétricos e praticavam espancamentos.⁹⁰

A despeito de relatos dessa natureza, os grandes meios de comunicação noticiam que haveria aprovação da comunidade local aos moldes em que se deu a referida operação. No entanto, tal versão é alvo de contestação de mídias populares⁹¹.

A operação possui grande repercussão, e a polêmica se acirra no debate público. Todavia, na opinião do sociólogo Ignácio Cano:

não se discute que um dos principais legados que um governo poderia deixar no Rio seria libertar as comunidades carentes do domínio dos narcotraficantes e de qualquer outro grupo armado irregular. O que está em discussão é como e a que custo. Operações como as do Alemão precisam responder a três questionamentos. O primeiro é se elas são realizadas dentro da lei. O segundo é se elas compensam os danos e a insegurança (balas perdidas, crianças sem escola etc.) causadas àquelas comunidades as quais, em tese, se pretende proteger. O terceiro é que tipo de plano existe para garantir que, depois de intervenções policiais desse porte que não podem ser mantidas indefinidamente, o controle do tráfico não será retomado.⁹²

Os laudos cadavéricos elaborados pelo Instituto Médico Legal (IML) demonstram que as pessoas assassinadas foram atingidas em regiões vitais, o que comprova que em vários casos não houve a intenção de imobilizá-las, mas de executá-las.⁹³

90 Idem.

91 "População aprova operação policial" Em pesquisa realizada pelo IBOPE sobre a operação policial realizada no Complexo do Alemão, dos mil entrevistados, 83% disseram ser favoráveis à operação. Mais: 87% aprovaram ações semelhantes em outras favelas. A pesquisa ouviu mil pessoas, pelo telefone, nos dias 3 e 4 de julho. Fonte: Jornal O Globo, 10/07/2007. No dia 21 de julho de 2007 o Grupo Raízes em Movimento em conjunto com o Jornal Popular Fazendo Media realizou pesquisa de opinião nas comunidades do Complexo do Alemão. Foram ouvidas 787 pessoas, dos entrevistados, 91% disseram não apoiar "invasões da polícia no Complexo do Alemão, como a megaoperação realizada no dia 27 de junho", enquanto 7% responderam que apóiam essas operações e 2% não quiseram responder. Fonte: www.fazendomedia.com.

92 CANO, Ignácio. *Segurança a Sangue e fogo*. Publicado no Jornal O Globo em 24/08/2007.

93 Ver *Notitia Criminalis* entregue pela Comissão de Direitos Humanos e Assistência Judiciária da OAB/RJ ao Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, em 17 de julho de 2007.

Outros episódios importantes marcam o Governo Cabral em relação à segurança pública, como a exoneração da coordenadora do ISP (Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro) ⁹⁴ Ana Paula Miranda, substituída pelo Comandante do BOPE Mário Sérgio, e a exoneração do Cel. Ubiratan Ângelo, após vir a público defender demandas salariais dos policiais, além da abertura da CPI das Milícias, presidida pelo deputado estadual Marcelo Freixo (PSOL) ⁹⁵.

Este breve percurso histórico permite concluir que o “movimento pendular” ou “movimento de gangorra” nas políticas de segurança do Rio de Janeiro é uma chave de leitura que encontra pertinência apenas no que tange à análise do discurso dos governantes, e, no mais das vezes, apenas às plataformas eleitorais, uma vez que o compromisso prático, e não discursivo, com os direitos humanos observado nos governos estaduais após o segundo mandato Brizola é extremamente tênue.

A tendência que tem se afirmado, desde então, é de uma governamentalidade orientada para políticas repressivas, movida pelo ideário da guerra. As oscilações entre o garantismo dos direitos humanos e o eficientismo policial-penal tornam-se mera retórica, pois o trato com o tema baseia-se na continuidade da militarização da segurança pública⁹⁶. Reproduz-se como uma constante que não se abala com as alternâncias de governo - é o Estado de exceção permanente.

94 “No Rio, diretora cai após divulgar número recorde de mortos pela polícia”. Fonte: www1.folha.uol.com.br. Acessado em 23/11/2008.

95 Justiça Global (org.). Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2009.

96 Sobre o conceito de militarização da segurança pública ver ZAVERUCHA, FHC Forças Armadas e Democracia, 2005.

3.2.6

Uma Guerra Particular

As tropas que farás avançar contra o inimigo
devem ser como pedras que arremetes contra
ovos. De ti até o inimigo, não deverá
haver outra diferença senão a do forte ao
fraco, do cheio ao vazio.

(Sun Tzu – A Arte da Guerra)

Não é possível fazer omeletes sem quebrar
ovos. (José Mariano Beltrame – Secretário de
Segurança Pública do Rio de Janeiro ao
comentar as 19 mortes cometidas em operação
realizada no Complexo do Alemão em 2007)

A Escola da Criminologia Crítica e a Teoria da Reação Social⁹⁷ apontam para o fato de que não há que se falar em categorias como crime ou criminalidade, mas em processos de criminalização. Esses processos podem ser dividido em criminalização primária e a secundária. Segundo Zaffaroni, criminalização primária “é o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas”⁹⁸ e a criminalização secundária “é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que acontece quando as agências policiais detectam uma pessoa que se supõe tenha praticado certo ato criminalizado primariamente”⁹⁹. Desta forma, percebem a atuação seletiva do sistema penal.

A seletividade do sistema penal, que se exerce sobre as periferias da América Latina, encontra no combate às drogas seu *leitmotiv*. Destaca-se o Rio de Janeiro como um emblemático laboratório de políticas criminais. A este respeito, Zaccone (2007, p. 96) salienta o papel de arcabouço teórico cumprido pelas ideologias da Defesa Social – comum às escolas clássica e positivista da criminologia - e da Segurança Nacional – desenvolvida nos anos de chumbo, no

97 Também chamada de Teoria do *Labelling Approach*, trata-se uma sub-escola da criminologia (juntamente com a etnometodologia, e criminologia radical). Centra sua análise sobre os processos de rotulação e estigmatização gerados pelo sistema penal. Ver BARATTA, Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal, 1997; e CARVALHO, Salo de. Anti-manual de Criminologia.

98 ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro & SLOKAR, Alejandro. Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003 vol. 1, p. 43.

99 Idem.

auge da Guerra Fria, para salvaguardar a manutenção do regime militar contra os “subversivos”.

Da conjugação dessas ideologias, forja-se a declaração de guerra aos inimigos internos e externos. Sob influência da ordem mundial bipolar, o inimigo externo encontra-se na ameaça comunista, já o inimigo interno era identificado com o militante subversivo. Salo de Carvalho observa como está criação da figura do inimigo acaba “estabelecendo uma política criminal beligerante, estruturada a partir da idéia de guerra total- interna e externa”¹⁰⁰.

Após a transição da ditadura militar brasileira para a reabertura democrática, a política de segurança pública tem se caracterizado por um processo de militarização que se acentua nos últimos 20 anos, sobretudo no Rio de Janeiro (DORNELLES, 2008, pp. 162-168). O controle social punitivo que se efetivava pelas mãos das Forças Armadas passa a ser delegado às polícias. Põe-se em curso um modelo de segurança pública orientado pela metáfora da guerra, com base em um eficientismo de exceção de inspiração schmittiana¹⁰¹.

Para Schmitt a guerra é definidora do político, “a distinção especificamente política a que podem reportar-se as ações e os motivos políticos é a discriminação entre amigo e inimigo”.¹⁰²

Se a construção da idéia de inimigo nos anos de chumbo recaía sobre o militante subversivo, abrangendo sindicalistas, estudantes e padres; no atual contexto busca-se enraizar no imaginário social do inimigo público a ser eliminado a figura do traficante de drogas ilícitas. Dentro deste estereótipo seletivo são enquadrados jovens, negros e moradores de periferias urbanas.

Schmitt afirma que “os conceitos de amigo, inimigo e luta adquirem seu real sentido pelo fato de terem e manterem primordialmente uma relação com a possibilidade real de aniquilamento físico.”¹⁰³

O discurso da guerra passa a ser o pano de fundo para a segurança pública. Dornelles (2008, p. 47) utiliza a expressão “metáfora da guerra” para destacar o incremento belicista das políticas de segurança. Menegat (2006), por sua vez fala

100 CARVALHO, Salo de. *A Política Criminal das Drogas no Brasil: Do discurso oficial às razões da descriminalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: LUAM, 1997, p. 144.

101 Segundo Schmitt “O Estado de exceção tem para a jurisprudência significado análogo ao do milagre para a teologia”. SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 62.

102 Idem, p. 51.

103 Idem, p. 59.

da disseminação de uma guerra civil que está em curso, mediante a qual o Estado desmorona, mas se mantém.

Foucault propõe a inversão do aforismo de Carl Von Clausewitz, segundo o qual a “guerra é a continuação da política por outros meios”. Entender a “política como uma guerra continuada por outros meios” significa, em Foucault, desnaturalizar a oposição entre guerra e paz mostrando que, se a política continua a guerra por outros meios, “cumpre decifrar a guerra sob a paz”¹⁰⁴.

Este é o paradoxo que pode ser percebido nas políticas de segurança pública “lei e ordem”. Teoricamente em tempos de paz bombardeia-se o discurso da guerra. É do ideário de guerra que permeia as políticas criminais repressivas que se extrai o fundamento para acionar o Estado de exceção como paradigma de governo. Nesse sentido Negri e Hardt afirmam que contemporaneamente:

a guerra e a exceção são pensadas conjuntamente, primeiro segundo o paradigma moderno, depois de acordo com o paradigma pós-moderno ou contemporâneo. Assim, na primeira chave, Clausewitz e Carl Schmitt são invocados para sustentar a idéia de que a guerra é um Estado de exceção limitado, porque a soberania moderna visaria banir a guerra fora do espaço civil interno, relegando-a as margens da sociedade e limitando-a a circunstâncias excepcionais, uma vez que, “nessa perspectiva, o único inimigo real é o inimigo público ou o inimigo do Estado, isto é, na maioria dos casos um outro Estado”.

A singularidade maior no que se refere às políticas de segurança, é que este inimigo eleito é interno, e não externo. Trata-se do próprio cidadão nacional diante do qual o Estado tem por missão a tutela dos direitos fundamentais. Este paradoxo é explorado no documentário “Notícias de uma guerra particular”,¹⁰⁵ que explicita o permanente confronto entre forças policiais e organizações do tráfico e os reflexos negativos desta guerra para a sociedade, para o Estado e para os agentes de segurança.

Entretanto, no Brasil, como em outros países, é comum encontrar a concepção errônea de que direitos humanos e segurança pública são prioridades conflitantes. É com base nesta conclusão que se dissemina o Estado de exceção permanente como paradigma de gestão das políticas de segurança.

104 FOUCAULT. Em defesa da sociedade, 2005, p.59.

105 Filme produzido por João Moreira Salles e Kátia Lund que mostra o ponto de vista de todos os envolvidos nesta guerra; o policial, “o bandido” e os moradores.

3.2.7

O Estado de exceção como Paradigma de Governo da Segurança Pública

O policiamento do Rio de Janeiro é uma tarefa árdua. Centenas de comunidades, esquecidas pelo poder público, são espaços com ostensiva presença de facções do tráfico de drogas ilícitas. Diante de tal situação é crescente o clamor pela política de segurança orientada em padrões bélicos. O resultado de sucessivos governos partidários do modelo securitário de “lei e ordem” tem apresentado elevados índices de letalidade por armas de fogo.

Pesquisa elaborada pela UNESCO demonstra que entre 1979 e 2003 mais de 550 mil pessoas morreram no Brasil vítimas de disparos de algum tipo de arma de fogo¹⁰⁶. Desse total, 205.722, ou seja, 44,1%, foram jovens na faixa de 15 a 24 anos. Considerando que os jovens representam 20% da população total, conclui-se que, proporcionalmente, morrem mais que o dobro de jovens vítimas de armas de fogo do que nas outras faixas etárias. Por esta razão, Vera Malaguti alerta que estamos diante de um filicídio, estamos exterminando nossos jovens¹⁰⁷.

Em números absolutos dos conflitos armados recentes, o Brasil fica atrás apenas da Guerra Civil de Angola, que teria causado a perda de 550.000 vidas, ao longo de 27 anos de conflito, e para a Guerra Civil da Guatemala, que, entre 1970 e 1994, teria causado 400.000 vítimas. No campo da filosofia política, Adorno cunhou a expressão “a civilização devora seus filhos”, para referir-se às vítimas da barbárie institucional¹⁰⁸.

Estatísticas como essas trazem a sensação de que a segurança pública está em um estado permanente de crise. A situação se agrava nos conflitos mais acirrados como nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. No Rio, uma onda de crimes particularmente graves começou em dezembro de 2006, quando organizações do narcotráfico realizaram uma série de ataques coordenados contra

106 Ao longo desses 24 anos, as vítimas de armas de fogo cresceram 461,8%, enquanto a população do país cresceu apenas 51,8%. O crescimento foi puxado pelos homicídios com armas de fogo, que registraram um crescimento de 542,7% no referido período.

107 BATISTA, Vera Malaguti. *Filicídio: a questão criminal no Brasil contemporâneo*. In: Silene de Moraes Freire. 2007, v., p. 33-45.

108 ZAMORA, José Antonio. *Th. W. Adorno – Pensar contra a barbárie*. São Leopoldo: Editora Nova Harmonia, 2008.

policiais, ônibus e edifícios públicos, deixando 19 pessoas mortas e 22 feridas. Mais recentemente, em outubro de 2009, traficantes abateram um helicóptero da polícia militar matando três policiais e ferindo outros quatro.

Machado analisa tal problemática, e através do conceito de criminalidade violenta, nesse sentido, afirma que “a criminalidade organizada é uma realidade social com lógica própria, até agora não estudada, e que funciona com certa independência em relação a outros problemas e fenômenos sociais, como a ‘crise do Estado’”¹⁰⁹.

Vera Malaguti, por sua vez, observa o papel central desempenhado pelo Estado e pelo sistema econômico:

O neoliberalismo, além de desmanchar o Estado previdenciário (o welfare state), investe no Estado penal. Aquele pessoal que deixa de ser assistido socialmente, passa a ser assistido na prisão. O neoliberalismo cria a violência e cria a criminalização da pobreza (...) essa fase do capitalismo é extremamente violenta. E principalmente na periferia do capitalismo produz violência, barbárie e criminalização. Então você pega o menino que está soltando foguete e classifica como “traficante”. A partir daí, ele vai passar por um processo de brutalização que, no final, ele realmente torna-se uma “pessoa irrecuperável”¹¹⁰.

A despeito da origem da violência, o fato é que a metáfora da guerra como *habitus* enraizado nas forças policiais e o discurso de emergência diante da perenidade de crise conduzem comumente a respostas truculentas. Reduzir o crime violento representa um grande e, às vezes, perigoso desafio para as forças policiais. Frequentemente, no entanto, ao invés de reduzir a violência, as polícias acabam por alimentá-la ainda mais através do uso ilegal de força letal.

A dinâmica que se impõe sobre as políticas de segurança apresenta um cenário que permite estabelecer paralelo com a categoria agambeniana de Estado de exceção. A suspensão dos direitos humanos, para propiciar os resultados pretendidos no controle da violência e da criminalidade urbana, deslinda o Estado de exceção enquanto um paradigma de governo no que tange às políticas de segurança.

Agamben refere-se ao Estado de exceção como “uma tentativa de incluir na ordem jurídica a própria exceção, criando uma zona de indiferenciação em que

¹⁰⁹ MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. Criminalidade Violenta: por uma nova perspectiva de análise. In Dossiê Cidadania e Violência. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA Nº 13: 115-124 NOV. 1999.

¹¹⁰ Entrevista concedida ao jornal A Nova Democracia. Fonte: www.anovademocracia.com.br.

o fato e o direito coincidem”. Atento à problemática que se propõe a analisar, afirma a atualidade das reflexões de Carl Schmitt acerca da figura do soberano.

Segundo o autor, uma das características essenciais do Estado de exceção é a abolição provisória da distinção entre o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (AGAMBEN, 2003, p. 19). Uma das possíveis modalidades de ação do Poder Executivo durante o Estado de exceção é a utilização de decretos de “plenos poderes” (*pleins pouvoirs*). Esta expressão “refere-se à ampliação dos poderes governamentais e, particularmente, à atribuição ao executivo do poder de promulgar decretos com força de lei” (AGAMBEN, 2003, p. 17).

O que ocorre na política do Brasil contemporâneo é exatamente a inflação dos “plenos poderes”. Esta constatação se faz presente em uma das mais “importantes” inovações da Constituição vigente: a medida provisória, inscrita no artigo 62, e que substituiu o decreto-lei da Emenda de número 1, de 1969¹¹¹.

Tal dispositivo reflete a tendência de hipertrofia do Poder Executivo, que pode ser percebida em diversos países do mundo. Nos dizeres de Agamben (2003, p. 19), ocorre a progressiva erosão dos poderes legislativos do Parlamento, que hoje se limita, com frequência, a ratificar disposições promulgadas pelo executivo sob a forma de decretos com força de lei. Com o advento do Império, a democracia realmente deixa de ser efetiva, tornando-se uma mera ilusão que tem a finalidade de legitimar as barbáries cada vez mais frequentes nos regimes atuais. Todas as normas são ditadas pelo Império. Não há mais soberania popular, como diz Bercovici (2004, p. 178), citando Atílio Boron: “afinal, o mercado vota todos os dias”.

A hipertrofia do Poder Executivo reflete-se na postura dos governos estaduais que, a despeito do texto garantista da Constituição Federal de 1988, implementam programas governamentais que violam frequentemente direitos e garantias fundamentais. O padrão bélico da segurança pública fluminense estabelece um contexto que se coaduna com o conceito de Estado de exceção esboçado por Agamben, no entanto, cabendo observar uma importante especificidade: a política de segurança pautada no extermínio não é antecedida de

111 A medida provisória permite ao Presidente da República editar ato normativo com força de lei sobre algumas matérias, no exercício de uma competência constitucional, independente de qualquer delegação.

nenhum decreto de “plenos poderes” para autorização da suspensão de direitos fundamentais.

Na Alemanha nacional-socialista, o argumento para considerar a barbárie do Holocausto respaldada pela legalidade encontrava guarida no art. 48 da Constituição de Weimar e no Decreto para a Proteção do Povo e do Estado editado por Hitler¹¹². No golpe de Estado da ditadura de 64, o esforço dos militares para a legitimação legal das atrocidades foi positivado nos Atos Institucionais, sobretudo no AI5. Na política externa estadunidense, auto-proclamada de anti-terror, o *Patriot Act* e a *Military Order* foram dispositivos legais a justificar as arbitrariedades. Na política de segurança beligerante do Estado do Rio de Janeiro não é a constituição formal que autoriza a suspensão e violação de direitos fundamentais, mas a constituição material biopolítica.

Desta forma, a peculiaridade encontra-se no fato de que o Estado de exceção não necessita de positivação. Trata-se de um Estado de exceção difuso, não-normado - um Estado de exceção de fato, e não de direito. Assim, a exceção presente na política de segurança do permanente combate recai na concepção de superioridade constitutiva do *nomos* sobre a lei, do direito material sobre o direito formal. Na lição de Agamben, “o *nomos* em sentido originário é o puro imediatismo de uma força jurídica não mediada pela lei”¹¹³.

A este respeito, vale conferir o pensamento de Agamben (2004, p. 179), que ao citar Schmitt afirma que questões como “bom costume”, “segurança e ordem pública” e “estado de perigo” não remetem a uma norma, mas a uma situação penetrando invasivamente na norma, esta, desta forma, já se torna então obsoleta. Sob ação dessas cláusulas todos os conceitos jurídicos se indeterminam. Muito do que se passa no atual contexto de perigosismo na segurança pública fluminense pode ser mais bem compreendido a partir desta leitura.

Em algumas passagens, Agamben evidencia que o Estado de exceção não é necessariamente precedido de uma produção legislativa: “ele não só sempre se apresenta mais como uma técnica de governo do que como uma medida excepcional, mas também deixa aparecer sua natureza de paradigma constitutivo

112 AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*, p. 28.

113 AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 39.

da ordem jurídica”¹¹⁴. Este trecho indica que o Estado de exceção mais do que um instituto do direito positivo, é uma prática de governo, uma governamentalidade no conceito foucaultiano.

Assim, pode ser compreendido quando o autor afirma que: “a história do instituto, ao menos a partir da primeira guerra mundial, mostra que seu desenvolvimento é independente de sua formalização constitucional ou legislativa”¹¹⁵.

Agamben (2003, pp. 27-28) salienta ainda como o paradigma da segurança permite a manifestação material da exceção, “conforme uma tendência em ato em todas as democracias ocidentais, a declaração do Estado de exceção é progressivamente substituída por uma generalização sem precedentes do paradigma da segurança como técnica normal de governo”.

Este é o sentido que buscamos atribuir ao Estado de exceção quando o utilizamos como chave interpretativa para analisar o modelo belicista de segurança pública, afeito a um Estado de exceção de natureza difusa.

Uma vez que não se observa a liturgia da positivação jurídica para a instauração do Estado de exceção, o discurso do poder soberano pode encontrar outros meios de dar resposta à sua legitimação. Agamben afirma que no próprio contexto do nazismo, juristas nacional-socialistas referiam-se à ditadura hitlerista como “um Estado de exceção desejado” (*einem gewollten Ausnahmezustand*)¹¹⁶.

Ainda que o Estado de exceção vigente na política de segurança pública não esteja vinculado à positivação de norma que autorize a suspensão do direito, assiste-se à edição de normas penais afeitas ao Estado de exceção diante do discurso do direito penal de emergência, como as ditas normas penais em branco. Nilo Batista assenta que a existência de tais dispositivos configura verdadeira afronta ao princípio da legalidade¹¹⁷.

Este é o caso da Lei nº 11.343/06, conhecida como Lei de Drogas, que permite a larga discricionariedade do policial para distinguir traficante de usuário de drogas. O dispositivo legal não define nenhum critério objetivo. Esta tipificação abstrata exposta à brutal seletividade do sistema penal faz com que os

114 AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção p 18

115 AGAMBEN, Op. Cit., p. 23.

116 AGAMBEN, Op. Cit., p. 175.

117 BATISTA, Nilo. Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 73.

condenados por crime de tráfico de drogas representem o segundo contingente do sistema carcerário brasileiro¹¹⁸.

A discricionabilidade da ação policial faz recair sobre determinadas categorias sociais vulneráveis a seletividade do sistema. Portanto, esta escolha, esta decisão sobre incidência ou não incidência do poder punitivo, é a presença do poder soberano. Schmitt em sua *Teologia Política* afirma que a figura do soberano pode ser encarnada por agentes estatais que representam o soberano na decisão sobre a exceção, por exemplo, o cientista e o médico¹¹⁹.

Neste particular, parece ainda mais pertinente estender esta reflexão schmittiana à atuação do aparato policial. Na ponta de lança do monopólio da coerção “legítima”, o policial em sua margem de discricionabilidade tem a capacidade de decisão soberana para decretar o Estado de exceção, de inserir a vida nua nos cálculos do poder, de reduzir *bíos* a *zôe*.

3.2.7.1

O *Homo Sacer* e a Favela

Então, com toda a dor, entendi que o Hanry foi assassinado porque a vida dele não valia nada para aqueles policiais. Quem eles executaram? Um menino pobre, dentro da favela. E que importância isso tinha para eles?

(Márcia Jacintho, mãe do menino Hanry, sumariamente executado em ação de 9 policiais em 2002, vencedora do Prêmio Faz a Diferença 2009 – Jornal O Globo).

Um dos mais instigantes conceitos trabalhados por Agamben é o de *homo sacer*, que resgata do direito romano arcaico enquanto figura que pertence a Deus na forma da insacralidade e é incluído na comunidade política pela matabilidade. O *homo sacer* é aquele em relação ao qual todos os homens agem como soberanos. É a absoluta vida nua¹²⁰, a vida cujo morticínio não configura homicídio. É uma vida absolutamente matável, objeto de uma violência que

118 DEPEN/Ministério da Justiça. Relatório do Departamento Penitenciário Nacional - Sistema Penitenciário no Brasil. Abril de 2010.

119 SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

120 AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: poder o poder soberano e a vida nua*, 2004, p. 89.

excede tanto a esfera do direito como a do sacrifício. É o indivíduo posto para fora da jurisdição humana e religiosa. O *homo sacer* situa-se no cruzamento da matabilidade com a insacriticabilidade, fora do direito humano e do campo divino.

Consoante o autor, a estrutura do sacro ou *sacratio* conjuga dois elementos: a noção de impunidade da matança e a idéia de exclusão do sacrifício. Portanto, a *sacratio* constituía uma dupla exceção. Pois retirava o âmbito religioso e o profano, o divino e o humano. Essa é noção de exclusão inclusiva oferecida por Agamben.

A categoria *homo sacer* para o autor pode ser revisitada ao colocar em análise certas categorias de indivíduos no contexto da política contemporânea. Agamben propõe a pertinência do conceito para analisar a condição jurídica dos judeus nos campos de concentração nazista, dos acusados de terrorismo em Guantánamo, dos imigrantes perseguidos na Europa, e de indivíduos em campos de refugiados de guerra. O traço comum a tais condições é a redução da vida digna (*bíos*) à mera existência biológica (*zoé*).

Para a concepção agambeniana, na política moderna é decisivo o fato de que

lado a lado com o processo pelo qual a exceção se torna em todos os lugares a regra, o espaço da vida nua, à margem do ordenamento, vem progressivamente a coincidir com o espaço político. Assim, exclusão e inclusão, externo e interno, *bíos* e *zoé*, direito e fato, entram em uma zona de irreduzível indistinção (AGAMBEN, 2004, p. 16).

Pelbart destaca que a política sob a perspectiva da vida nua não é considerada uma unanimidade dentre os estudiosos, visto que secundariza o papel da resistência, e da firmação vital e política percebida na vida sujeitada pelo poder soberano¹²¹. Porém, os conceitos de vida nua e *homo sacer* apresentam chave interpretativa muito perspicaz para a compreensão dos paradoxos políticos contemporâneos.

Nessa linha pode-se refletir o modelo de segurança pública “lei e ordem”, que empreende elevado índice de letalidade mesmo diante da vedação constitucional da pena de morte¹²². A *práxis* das forças policiais, a despeito das

121 “Valérie Mérange lembra que os relatos literários dos sobreviventes dos campos mostram sempre signos de uma firmação vital e política”. In PELBART. Vida Capital, 2003, p. 66.

122 No ordenamento jurídico nacional não há permissão para implantação da pena de morte, em única exceção nos períodos de guerras, de acordo com ao artigo 5º Inciso XLVII da Constituição

recomendações de convenções e tratados internacionais, convive com casos de letalidade policial fora das escusas jurídicas, uma vez que em operações policiais com desfecho morte, o direito a autoriza apenas nas hipóteses de legítima defesa e de estado de necessidade. Porém, assiste-se à disseminação da força letal, com guarida do instituto do auto de resistência, sem que seja, sequer, configurada a hipótese de homicídio, como veremos de modo mais detido no próximo capítulo.

Cumprе salientar que a vida matável do *homo sacer* se constitui em objeto do exercício do poder soberano, do poder de *imperium*. Assim, deflagra-se a aproximação entre a figura do soberano e a *do homo sacer*, como duas faces simétricas contrapostas, como estruturas correlatas, ambas colocadas excepcionalmente fora do ordenamento jurídico. Uma vez que o soberano é aquele em relação ao qual todos os homens são potencialmente *homini sacri*. Já o *homo sacer* é aquele em relação ao qual todos agem como soberano.

Agamben (2004, p. 128) aponta a nova soberania da biopolítica como um novo paradigma, com deslocamento e progressivo alargamento, para além dos limites da decisão sobre a vida nua. Portanto, a biopolítica converte-se em tânatopolítica, que se movimenta por setores da vida social, “naquelas ditas vidas indignas de serem vividas”, as quais nem recebem pena e nem recebem direito.

Esta dinâmica do poder é empreendida contra segmentos específicos da população. Segundo Agamben (2004, p. 183), toda a interpretação do significado do termo “povo” deve partir do fato singular de que, nas línguas europeias modernas, ele sempre indica também os pobres, os deserdados, os excluídos. “Um mesmo termo denomina, assim, tanto o sujeito político constitutivo (Povo) quanto a classe que, de fato, se não de direito, é excluída da política (povo).

O autor destaca a necessidade de atentar para o fato de que aquilo que chamamos de povo fosse, na realidade “não um sujeito unitário, mas uma oscilação dialética entre dois pólos opostos”¹²³.

Isso significa, segundo Agamben, que no conceito “povo”, podemos reconhecer sem dificuldade os pares categoriais que definem a política ocidental:

Federal: - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX.

123 “De um lado, o conjunto Povo como corpo político integral, do outro, o subconjunto povo como multiplicidade fragmentaria de corpos carentes e excluídos; lá, uma inclusão que se pretende sem resíduos, aqui, uma exclusão que se sabe sem esperança; em um extremo, o estado total dos cidadãos integrados e soberanos, no outro a escória”. In AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*, 2004, p. 184.

vida nua (povo) e existência política (Povo), exclusão e inclusão, *zoé* e *bíos*. O “povo” carrega, assim, desde sempre, em si, a fratura biopolítica fundamental. Ele é aquilo que não pode ser incluído no todo do qual faz parte, e não pode permanecer no conjunto no qual já esta desde sempre incluído¹²⁴.

Agamben chega assim à mesma constatação da teoria marxista que percebe no corpo social a distinção brutal da sociedade em classes sociais. A perspectiva de naturalização dessas desigualdades estruturais pode ser percebida em certas teorias normativas que rompem com a base de sustentação do discurso contratualista, qual seja, conceber todos os indivíduos da comunidade política enquanto cidadãos livres e iguais.

No que tange ao poder punitivo, Gunther Jakobs¹²⁵ salientava a necessidade de um “modelo ideal” de exceção que, contrastando com o tipo ideal de garantias, o que denomina de “Direito Penal do Cidadão”, estabeleça uma nova pauta normativa para o tratamento punitivo do “indivíduo perigoso”, do “inimigo”. Assim, busca estabelecer um divisor de águas entre o paradigma regular e inflexível (de garantias) e o paradigma da exceção, presente no que denomina de “Direito Penal do Inimigo”. Desta maneira, admite-se um contingente de indivíduos considerados subcidadãos¹²⁶ ou dotados de uma cidadania negativa¹²⁷.

Zaffaroni afirma que a polarização do par amigo/inimigo trabalhada por Jakobs, tem por fonte a teoria política de Carl Schmitt. Parece-nos que tal proposta, nitidamente avessa aos postulados da democracia e dos direitos humanos, configura a fundamentação de políticas criminais contemporâneas que tem por referência não o cidadão, mas o *homo sacer*, a vida nua, portanto, não compreendidas nos marcos do Estado de Direito, mas do Estado de exceção.

Cabe o permanente esforço de indagar diante da realidade brasileira, em que medida a teoria do “Direito Penal do Inimigo” encontra ressonância nas

124 Idem.

125 JAKOBS, Günter & CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho Penal del Enemigo*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2006, p. 16.

126 Sobre o conceito de subcidadania ver NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

127 BATISTA, Nilo. Fragmentos de um discurso sedicioso. In: *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro: Relume-Darumá, 1996, p. 91.

instituições e práticas jurídico-penais brasileiras e no discurso de justificação do poder oficial do campo penal.

No contexto da “guerra particular” que alimenta as políticas de segurança pública, é perceptível a emergência de um direito penal e de um processo penal de exceção em descompasso com os direitos e garantias fundamentais quando diante das categorias de indivíduos considerados inimigos públicos.

Se os inimigos públicos na Alemanha nazista eram os judeus, ciganos e homossexuais, o inimigo público eleito como ameaça global pela política externa estadunidense será o “terrorista”, de ascendência árabe. Se o inimigo interno do Estado Brasileiro nos anos de chumbo era o militante comunista, com a política de segurança orientada pelo discurso de guerra às drogas o alvo letal a ser combatido passa a ser a figura do traficante, em sua grande maioria jovens, negros e moradores de periferia.

Neste contexto, nota-se que a representação do *homo sacer* está afeita, de modo mais específico, à categoria incriminada por tráfico de drogas, ou que se submete a este mesmo estereótipo nas zonas periféricas. Trata-se do traficante, que no imaginário social, de forma simplista, conjuga os elementos mais execráveis. Consiste no alvo preferido das operações policiais, inimigo da sociedade, símbolo do mal, rebaixado da condição humana.

O traficante funciona como bode expiatório, para fazer uso de expressão de Zaffaroni. O *homo sacer* no Estado do Rio de Janeiro é o traficante de drogas, ou os que se parecem com ele¹²⁸.

Os processos de rotulação, afeitos à teoria do *labelling approach*, conduzem o estigma de *homo sacer*, vivente na vida nua, aos moradores de favelas e comunidades periféricas, tidos como as novas classes perigosas, os matáveis. Wacquant (2007, p. 49) ao explicitar o que compreende como criminalização da pobreza, afirmará que essas categorias ontológicas não necessitam mais praticar condutas delitivas para serem alvo do poder punitivo estatal, mas elas próprias tornam-se crimes.

Nessa esteira, propagam-se inúmeras declarações de autoridades governamentais a justificar as agressões policiais, as “balas perdidas”, as

128 Vale salientar que o estereótipo do traficante perseguido é o do negro pobre, de bermuda e boné, nas periferias. Como se somente lá se vendesse droga, como se a droga fosse a real ameaça à vida.

arbitrariedades cometidas, as execuções sumárias. Matéria do jornal O Globo de 2007, alude que “o Secretário Beltrame afirmou, após a operação da Polícia Civil em favelas da Zona Oeste que levou a 12 mortes, inclusive a do menino Jorge Kauã Silva de Lacerda, de 4 anos: ‘mesmo morrendo crianças, não há outra alternativa. Esse é o caminho’”.¹²⁹”

Após operação da polícia militar na Vila Cruzeiro, quando 14 pessoas morreram, o comandante de Policiamento da Capital, coronel Marcus Jardim, afirmou a jornalistas entre risos: “A PM é o melhor inseticida contra a dengue. Conhece aquele produto, SBP? Tem o SBPM. Não fica mosquito nenhum em pé. A PM é o melhor inseticida social”¹³⁰.

Nestes discursos de legitimação do extermínio, pode ser percebida até mesmo a assimilação explícita do racismo de Estado, que Foucault já identificara como pressuposto inescapável para permitir o recurso ao poder soberano na contemporaneidade.¹³¹ Como afirma Malaguti, “os pobres agora emprestam seus corpos ao espetáculo do horror, barbarizando e sendo barbarizados”¹³²; é a presença do *homo sacer*.

Na guerra declarada contra o tráfico de drogas se implementa a “política criminal com derramamento de sangue”¹³³. Cumpre ressaltar, que o saldo de mortos acarretado por esta guerra particular entre forças policiais e organizações do tráfico é incomparavelmente superior ao de pessoas mortas em razão do consumo de drogas ilícitas, o que torna irracional uma política pública que não compreenda a questão das drogas como problema de saúde pública.

O *homo sacer* pode ser visto na vida severina, nos mortos sem rosto das chacinas, nas execuções de supostos traficantes sem nome. Acari, Candelária, Vigário Geral, Carandiru, Eldorado dos Carajás, Baixada Fluminense, Complexo do Alemão, Favela da Coréia, em todos esses casos ecoa a tragédia fundadora de Canudos. É o ciclo de eterno retorno da barbárie fomentado pela ideologia de que

129 Fonte: O Globo - em 17/10/2007.

130 Fonte: O Globo - 16/04/2008.

131 FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*, 2005, pp. 285-316.

132 BATISTA, Vera Malaguti. *A funcionalidade do processo de criminalização na gestão dos desequilíbrios gerados nas formações sociais do capitalismo pós-industrial globalizado*. In.: Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito. Coord.: Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 54.

133 BATISTA, Nilo. *Política criminal com derramamento de sangue*. In Revista Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade. Vol.: 5/6. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998, p. 84.

no Brasil “problema social é caso de polícia”, sempre direcionada a territórios específicos onde a exceção torna-se regra.

3.2.7.2

A Favela e o Campo

“Comunidade que vive acuada, tomando porrada de todos os lados, fica mais longe da tal esperança, os menores vão crescendo todo revoltados. Não se combate crime organizado mandando blindado pra beco e viela, pois só vai gerar mais ira para aqueles que moram dentro da favela. Sou favelado e exijo respeito, são só meus direitos que eu peço aqui. Pé na porta sem mandado tem que ser condenado, não pode existir. (...) Sinceramente, eu não tenho a saída de como devia tal ciclo parar. (...) o futuro da favela depende do fruto que tu for plantar. Tá tudo errado, errado é até difícil explicar, mas do jeito que a coisa está indo já passou da hora do bicho pegar. (...) Tem gente plantando o mal, querendo colher o bem.”

(Tá tudo errado, MCs Júnior e Leonardo).

Agamben (2004, p. 187) refere-se diretamente ao campo de concentração como a manifestação localizada da exceção, um espaço de produção da vida nua na contemporaneidade que gerou a mais absoluta *conditio inhumana* da história. Para o autor, o campo de concentração não assenta origens nos campos do Holocausto.

Ao invés de deduzir a definição do campo a partir dos eventos que aí se desenrolaram, nos perguntamos antes: o que é um campo, qual é sua estrutura jurídico-política, porque semelhantes eventos aí puderam ter lugar? Isso nos levará a olhar o campo não como fato histórico e uma anomalia pertencente ao passado (mesmo que, eventualmente, ainda verificável), mas, de algum modo, como a matriz oculta, o *nomos* do espaço político no qual ainda vivemos (AGAMBEN, 2004, p. 173).

Suas reflexões propõem que na atualidade é o campo de concentração, e não a *pólis*, o paradigma biopolítico do Ocidente. Neste particular, parece-nos que a mensagem transmitida pelo filósofo não quer dizer que o paradigma do campo tenha substituído o da *pólis*, mas que, campo e *pólis* constituem a ambivalência oculta na gênese da política ocidental.

Fenômeno que nasce do Estado de exceção em razão de situações de grave crise, o campo é o *locus* de indistinção entre fato e direito, externo e interno, lícito e ilícito, *zoé* e *bíos*, exceção e regra. O campo é o paradigma do espaço político

que se abre quando a política torna-se biopolítica e o cidadão torna-se o *homo sacer*. Segundo Agamben (2004, p. 176), é preciso refletir sobre o estatuto paradoxal do campo enquanto espaço de exceção, pois, para ele, o campo é um pedaço de território que é colocado estavelmente fora do ordenamento jurídico normal, mas não é, por essa razão, um espaço externo. Aquilo que nele é excluído é incluído através da sua própria exclusão.

No campo a *quaestio iuris* não é mais absolutamente distinguível da *quaestio facti* e, neste sentido, qualquer questionamento sobre legalidade ou ilegalidade daquilo que nele sucede é simplesmente desprovido de sentido. *O campo é um híbrido de direito e de fato, no qual os dois termos tornam-se indiscerníveis* (AGAMBEN, 2004, p. 177).

O campo de concentração não nasce, segundo Agamben (2004, p. 173), como poderia parecer, de uma transformação ou de um desenvolvimento do direito carcerário, mas do Estado de exceção e da lei marcial. E é este vínculo indissolúvel, entre o campo e o Estado de exceção, que constitui a base fundamental de seu argumento.

Conforme afirma o autor, os historiadores discutem se os primeiros campos foram criados pelos espanhóis em Cuba em 1896¹³⁴ ou pelos ingleses na guerra dos bôeres¹³⁵. Negri, por sua vez, localiza a primeira experiência histórica do campo dá-se no século XV, na Espanha.¹³⁶

O campo chega a seu paroxismo nos *lagers* da biopolítica nazista, cujo fundamento não tinha base jurídica, mas era mera custódia protetiva (*Shutzhaft*)¹³⁷. Não era preciso a prática de infração penal, a simples alegação de representar perigo para a segurança do Estado permitia o envio de milhões de indivíduos aos campos do Holocausto, reduzidos a mera condição de vida nua, de *hominis sacri*. Como afirmou Hannah Arendt, “nos campos tudo é possível”¹³⁸.

Se a figura do campo consiste na materialização do Estado de exceção e na conseqüente criação de um espaço em que a exceção e a norma entram em um limiar de indistinção, deveremos admitir então, segundo Agamben (2004, p. 181),

134 Curioso o fato de que 106 anos depois seja construída em território cubano a prisão de Guantânamo, símbolo maior do campo no tempo presente.

135 Ver AGAMBEN, Op. Cit., p. 173.

136 HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Campo*. In Lugar Comum, nº 7. NEPCOM. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

137 AGAMBEN. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*, 2004, p. 75 e 176.

138 ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

que nos encontramos virtualmente na presença de um campo toda vez que é criada uma tal estrutura, independentemente da natureza dos crimes que aí são cometidos.

Em todos estes casos, um local aparentemente anódino (...) delimita, na realidade, um espaço no qual o ordenamento normal é de fato suspenso, e que aí se cometam ou não atrocidades não depende do direito, mas somente da civilidade e do senso ético da polícia que age provisoriamente como soberana.

Portanto, a caracterização do campo significa a possibilidade permanente de acionar a exceção. Não significa que toda concepção de campo seja como Auschwitz, mas, assim como Adorno ¹³⁹, Agamben, observa Auschwitz como algo ainda presente na política contemporânea ¹⁴⁰. Poderíamos perceber suas permanências em espaços que configuram “um híbrido de direito e de fato, no qual os dois termos tornam-se indiscerníveis” (AGAMBEN, 2004, 177).

Por este olhar, algo oculto parece aproximar os *lagers* nazistas, os campos de refugiados de guerra, as prisões de Abhu Graib e Guantánamo, a Faixa de Gaza, os centros de detenção de imigrantes na Europa, os territórios conflagrados da Colômbia ¹⁴¹, os escombros do Haiti, e certos espaços periféricos das cidades tidos como perigosos, sobretudo no que se refere à presença do tráfico de drogas.

Nesta perspectiva, poderíamos entrever a condição a que se submetem as comunidades de favela do Rio de Janeiro diante do modelo de segurança pública “lei e ordem” implementado em nome da guerra contra as drogas.

Mike Davis (2006, p. 34) denuncia que na atual realidade global, 78,2 % das populações dos países pobres é composta de favelados e dados da CIA, de 2002, apresentavam o espantoso número de 1 bilhão de pessoas favelizadas desempregadas ou subempregadas. Pesquisa realizada pelo Instituto Pereira Passos (IPP), em janeiro de 2009, afirma que o Rio de Janeiro já contabiliza 968 favelas, abrigando cerca de 20% da população carioca ¹⁴².

Identificadas como territórios da pobreza e da violência, as favelas sofrem de modo mais contundente as conseqüências da “política criminal com derramamento de sangue”.

139 ZAMORA, Th. W. Adorno – Pensar contra a barbárie, 2004, pp. 40-61.

140 AGAMBEN, O que resta de Auschwitz, 2008.

141 “Descoberta vala comum com 200 corpos na Colômbia”. Fonte: www.cartamaior.com.br, Acessado em: 02/02/2010.

142 Fonte: www.rio.rj.gov.br/web/ipp.

O Estado de exceção acionado pela metáfora da guerra na segurança pública cinde a cidade em territórios de jurisdição do Estado de Direito, e espaços urbanos do Estado de exceção – coincidentes às favelas e comunidades periféricas.

Com base nesta clivagem territorial, Zuenir Ventura atribuiu o título de “Cidade Partida” (2000) para sua obra paradigmática, do ponto de vista do senso comum quanto às relações entre a favela e o asfalto.

Diante desta polarização estigmatizante, os territórios das favelas e as populações que nela habitam são historicamente criminalizados e abandonados pelo Estado. Neste sentido, vale retomar o conceito agambeniano de bando. Nas palavras do autor:

in bando, a bandono significam originariamente em italiano ‘à mercê de (...)’, e bandido significa tanto ‘excluído, banido’ quanto ‘aberto a todos, livre’... O bando é propriamente a força, simultaneamente atrativa e repulsiva, que liga os dois pólos da exceção soberana; a vida nua e o poder, o *homo sacer* e o soberano (AGAMBEN, 2004, p. 117).

Aquele que foi banido não é, na verdade, simplesmente posto fora da lei e indiferente a esta, mas abandonado por ela, ou seja, exposto e colocado em risco no limiar em que vida e direito, externo e interno, se confundem. Neste sentido, vale citar as palavras de Machado Silva (2008, p. 14):

Toda a população moradora das favelas passou a ser vista como composta por bandidos ou quase bandidos, em razão da minoria que integra os bandos armados. Emparedada, vive uma vida sob cerco. De um lado pela violência criminal e policial que desestabiliza a sociabilidade em seus territórios de moradia (e de trabalho, para muitos) e dificulta o prosseguimento regular das interações nas diferentes localidades. De outro lado, o medo e a desconfiança generalizados das camadas mais abastadas da cidade obrigam os moradores de favelas a um esforço prévio de demonstrar ser ‘pessoa (ou grupo) de bem’, a fim de ganhar a confiança do Outro.

Esta perspectiva apresenta considerações importantes para entender a ausência do Estado no que se refere a políticas públicas de cidadania e sua presença rotineira, em contrapartida, com políticas de segurança repressivas em comunidades de favela.

Em caráter exemplificativo podemos analisar a comunidade do Complexo do Alemão¹⁴³. O conjunto de 13 favelas abriga uma população de cerca de 200 mil habitantes, e apresenta, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,587, fazendo com que seja considerado um dos mais precários territórios do Estado do Rio de Janeiro¹⁴⁴, em contraposição a bairros como Gávea e Ipanema que apresentam IDH próximos de países nórdicos.

É a inclusão exclusiva de que fala Agamben. A favela está dentro do direito, visto que seus moradores são portadores de deveres jurídicos; há, no entanto, a ausência de fato do Estado enquanto garantidor de políticas públicas de saúde, educação, cultura, esporte e lazer e o conseqüente quadro de violação permanente de direitos humanos fundamentais. Este paradoxo muitas vezes torna pertinente para o nosso contexto a caracterização do *continuum* gueto-prisão que Wacquant aponta ao analisar as conseqüências da ascensão do Estado penal para as periferias estadunidenses. Os cárceres brasileiros propõem a existência de um *continuum* favela-prisão¹⁴⁵.

O estigma sobre as favelas conduz à naturalização de sua condição de campo de concentração da realidade brasileira. Esta assertiva pode ser apreendida em diversos discursos de gestores das políticas de segurança. Em outubro de 2007, após operação policial executada na Favela da Coréia, que transmitiu em rede nacional as imagens de uma caçada humana, o Secretário de Segurança Pública do Estado José Mariano Beltrame afirmou que “um tiro em Copacabana é uma coisa, e um tiro na Coréia é outra”¹⁴⁶.

Patrícia Birmam faz uma analogia entre as iniciativas governamentais e o tipo de política associada com a real necessidade da comunidade definindo como “política de eugenia” a ação governamental utilizada pelo atual Governo Estadual,

143 Relatoria elaborada pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais aponta que os serviços públicos oferecidos pelo Estado para toda essa região resumem-se a três escolas públicas e apenas um posto médico, cabendo a ressalva de que não é ofertada a essa população nenhuma creche gratuita. In CARREIRA, Denise (Relatora). Plataforma DHESCA Brasil. Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação – Violação dos Direitos Educativos da Comunidade do Complexo do Alemão. Rio de Janeiro, 2007.

144 Fonte: www.pnud.org.br.

145 Segundo aponta o Censo Penitenciário Nacional 1994, 65% da massa carcerária é de negros e 95% são pobres. Censo Penitenciário Nacional 1994, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 1994.

146 Fonte: O Globo – 23/10/07.

de Sérgio Cabral Filho: “o que o governador destaca é essencialmente uma proposta de tratamento epidemiológico da população favelada, que é coerente com o atributo através do qual ele a identifica: ‘uma fábrica de marginais’”¹⁴⁷.

A concepção de favela enquanto campo dá ensejo a novas estratégias de controle social como os esforços em torno da criminalização da cultura popular, através da lei que proíbe a execução de bailes *funk*¹⁴⁸, a implementação das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora), a construção de muros e barreiras acústicas para segregar as áreas de favelas¹⁴⁹ e outras medidas nada inovadoras, como as ações de remoção de favelas¹⁵⁰.

Entretanto, ainda que seja pertinente o conceito agambeniano de campo para esta análise, não se pode olvidar a expressão de vitalidade e as manifestações de resistência que emergem dos territórios estigmatizados. Esta ambivalência conduz SOUZA e BARBOSA a atribuírem como título de sua obra sobre a realidade das comunidades de favela a *Favela: alegria e dor na cidade* (2005). A resistência se manifesta não apenas através de conflitos armados, mas também por meio da cultura, da linguagem, do comércio informal por “camelôs”, das ocupações urbanas e de novos movimentos sociais, como veremos no tópico 4.8.

3.2.7.3

Dispositivos Biopolíticos e Direitos Humanos violados

As políticas de segurança pública “lei e ordem” inseridas na dinâmica do Estado de exceção como paradigma de governo, como exposto, convivem com violações a diversos direitos e garantias fundamentais, dos quais se pode destacar a *proteção à vida e dignidade da pessoa humana, a prestação universal do serviço público de segurança, direito à convivência comunitária, direito à*

147 BIRMAN, Patrícia. “Favela é comunidade?” In: Machado da Silva, Luís Antônio (org.) *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira, 2008, pp. 99-114.

148 A lei nº 4.264/2003 estabelecia rigorosas restrições à realização de bailes funk, que tinha efeito impeditivo e criminalizador da cultura. A partir de intensa mobilização de funkeiros tal lei foi revogada em 2010, sendo aprovada a lei nº 4.124/2008 que reconhece o funk como patrimônio cultural.

149 JUSTIÇA GLOBAL, IDDH *et al.* Os Muros nas Favelas e o Processo de Criminalização. Relatório entregue pela sociedade civil à Anistia Internacional. Rio de Janeiro, 2008.

150 “Prefeitura removerá 119 favelas até o fim de 2012”. Fonte: www.oglobo.globo.com. Acessado em 07/01/2010..

locomoção, e a incolumidade física e psicológica das crianças e dos adolescentes, e demais moradores das comunidades atingidas, liberdade de reunião, liberdade de manifestação artística e cultural, liberdade de exercício profissional, vedação das penas cruéis e da pena de morte, vedação da tortura, vedação da discriminação por gênero, cor, classe social, orientação sexual, acesso à justiça, presunção de inocência, ampla defesa, contraditório, direito ao julgamento justo por tribunal competente e direito à memória e à verdade.

Estes postulados basilares de uma perspectiva garantista encontram-se consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Código Penal, no Código de Processo Penal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, e nos diversos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Ao tratar do Estado de exceção, Giorgio Agamben compreende tal desenvolvimento como a manifestação de um processo de generalização dos dispositivos¹⁵¹ governamentais de exceção. As referidas violações às prerrogativas jusfundamentais são praticadas por um conjunto de políticas públicas de exceção, implementadas através de dispositivos que tem por referência a biopolítica.

Esta movimentação das engrenagens da exceção não se resume às políticas criminais de segurança pública, mas abarca toda a dinâmica do sistema penal. Por sistema penal, como preleciona Zaffaroni, entende-se “o controle social punitivo institucionalizado”, que abarca várias agências reguladoras, desde a elaboração do crime, passa pela persecução, julgamento, imposição da pena e execução penal. Pressupõe a atividade normativa, do legislador; de perseguição aos desviantes, da polícia; e de condenação e fixação da sanção, dos juízes e responsáveis pela execução penal¹⁵².

Em nossos dias, todas essas agências do sistema penal são estimuladas pela disseminação do Estado de exceção permanente, que se sobrepõe aos direitos e garantias fundantes do Estado Democrático de Direito. Deste modo, articulam-se os três poderes da República, cada qual dando ensejo a dispositivos variados:

¹⁵¹ Sobre o conceito de dispositivo, ver a sessão 4.2.

¹⁵² ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.69.

a) Poder Legislativo: nota-se a presença do discurso do direito penal de emergência na elaboração de projetos de leis e na edição de normas penais e processuais penais punitivas, de debates que passam pela utilização de vídeo-conferências para o interrogatório, fim do protesto por novo júri, redução da maioria penal, alteração na progressão de regime para crimes hediondos, criação do regime disciplinar diferenciado (RDD), proposta do regime disciplinar diferenciado maximizado, monitoramento eletrônico para os apenados e a edição de normas penais em branco, como a lei de drogas.

b) Poder Judiciário: assiste-se à usurpação de garantias na busca pela celeridade a qualquer custo e pela midiática do processo, espelhada na banalização da prisão cautelar, decisões judiciais que dão ensejo à criminalização dos movimentos judiciais, autorização de mandados de busca e apreensão genéricos, permissão para interceptações telefônicas sem fundamentação.

c) Poder Executivo: destaca-se a realidade de barbárie em que se encontra o sistema prisional, com o sistemático descumprimento da Lei de Execuções Penais; e atuação belicosa do aparato policial, valendo-se da utilização do blindado "caveirão", uso da tortura como método investigativo, mega-operações com desproporcional uso da força letal, policização do cotidiano, através das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora; construção de muros de "ecolimites" e "barreiras acústicas" para delimitação de favelas e comunidades de periferia, utilização das Forças Armadas para fins de policiamento, operações discriminatórias das guardas municipais como o Choque de Ordem, e, em especial a generalização dos autos de resistência, contribuindo de modo decisivo para o incremento da letalidade policial.