

**O “cheque em branco” na segurança pública do Rio de Janeiro: um relato sobre a banalidade do mal****The "blank check" in Rio de Janeiro public safety: a report on the banality of evil**

DOI:10.34117/bjdv5n6-214

Recebimento dos originais: 17/04/2019

Aceitação para publicação: 29/05/2019

**Yanahê Fendeler Höelz**

Bolsista CAPES

Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da

Instituição: Universidade Federal Fluminense (UFF)

Endereço: Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, Bloco O, sala 212, São Domingos, Niterói - RJ, Brasil

E-mail: yanahefendeler@hotmail.com

**RESUMO**

O objetivo deste trabalho é apresentar algumas ações destinadas ao campo da segurança pública do Rio de Janeiro e refletir como elas repercutem no mandato policial. Toma-se como referencial teórico-metodológico Hannah Arendt, em especial, seu trabalho sobre o julgamento de Adolf Eichmann em Jerusalém, no qual a autora constatou a “banalidade do mal”. Como a irreflexão de Eichmann, que revela um mal tão banal, pode se manifestar no contexto da segurança pública do Rio de Janeiro? Para pensar a questão, a primeira parte do trabalho relembra o relato de Arendt sobre o referido julgamento e apresenta as três “soluções” implementadas pelo regime nazista a respeito da “questão judaica”, abrindo espaço para a reflexão das possíveis permanências dessas medidas, sob roupagem diversa, no cenário carioca. Em seguida, a segunda parte do trabalho faz um breve panorama sobre políticas destinadas ao campo da segurança pública (pós/1980), considerando a recente conjuntura de Intervenção Federal. Por fim, a terceira parte discute as competências distintas da Polícia Militar e do Exército e como a confusão de significados, presente nas intervenções políticas na segurança pública, pode afetar o mandato policial e comprometer as respectivas capacidades das instituições. A reflexão aponta que esse cenário opaco favorece medidas irrefletidas e que, portanto, pode banalizar cada vez mais o mal.

**Palavras-chave:** Mal. Banalidade. Segurança Pública. Rio de Janeiro. Mandato Policial.**ABSTRACT**

The objective of this paper is to present some actions aimed at the field of public security in Rio de Janeiro reflecting how they impact on the police mandate. The methodological reference comes from Hannah Arendt, particularly his work on the judgment of Adolf Eichmann in Jerusalem, in which the author observed the "banality of evil." How does Eichmann's non-reflection, which reveals a banal evil, is manifested in the context of public security in Rio de Janeiro? Thinking about the question, the first part of the work recalls Arendt's report about the judgment and presents the three "solutions" implemented by the Nazi regime about the "Jewish question", opening space for reflection on the possible

permanence of these measures in the carioca scenario. Then, the second part of the article presents a brief overview of the public policies focused on the field of public security (post/1980), considering the current situation of Federal Intervention. Finally, the third part discusses the distinct competencies of the Military Police and the Brazilian Army and how the confusion of meanings, existing in the context of actions in public safety, affects the police mandate and the respective capacities of the institutions. The reflection shows that this opaque scenario favors measures without reflection and, therefore, trivializes increasingly the evil.

**Keywords:** Evil. Banality. Public security. Rio de Janeiro. Police mandate.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho, publicado originalmente nos Anais do II CPCRRIM – Congresso de Pesquisa em Ciências Criminais, em 2018, é apresentar algumas ações destinadas ao campo da segurança pública do Rio de Janeiro e refletir como elas repercutem no mandato policial. Toma-se como referencial teórico-metodológico Hannah Arendt, em especial, seu trabalho sobre o julgamento de Adolf Eichmann em Jerusalém, no qual a autora constatou a “banalidade do mal”.

Considerado um dos maiores criminosos do regime nazista (1933-1945), Adolf Eichmann se via como um aplicado funcionário do Estado alemão, cumpridor das ordens de Hitler (*Führer* da Alemanha nazista) e obediente ao seu papel na deportação de judeus para os campos de extermínio nazistas.

Hannah Arendt fez a cobertura do julgamento de Eichmann em Jerusalém, em 1961, para a revista *The New Yorker*. O que marca a análise de Arendt é o seu olhar para o acusado. A autora se esforça para retratar o julgamento a partir da compreensão do “outro”, sob a perspectiva do “outro”. Ao contrário do que se podia esperar, Arendt descreve o acusado como um burocrata medíocre, um cumpridor de ordens, um indivíduo sem qualquer anomalia psicológica, um homem “normal” que sequer tinha a capacidade de mensurar o mal praticado, um ser imerso e ao mesmo tempo distante da realidade. O olhar de Arendt sobre aquele julgamento identificou a banalidade do mal, “o fato de que ele [o mal] só se torna imenso quando se torna banal e, por isso, compartilhado por muitos” (BRESSER-PEREIRA, 2013). Eichmann simplesmente nunca percebeu o que estava fazendo, constatou Hannah Arendt (1999).

Como a irreflexão de Eichmann, que revela um mal tão banal, pode se manifestar no contexto da segurança pública do Rio de Janeiro? De que maneira o mal, compreendido como uma violência contra um “outro”, é reproduzido neste campo? Quais são os efeitos das políticas destinadas à segurança pública no cotidiano dos policiais militares e da população

por eles atendida? São esses os questionamentos que motivam a abordagem deste trabalho, considerando, ainda, a recente conjuntura de Intervenção Federal.

A primeira parte do trabalho relembra o relato de Arendt sobre o referido julgamento e apresenta as três “soluções” implementadas pelo regime nazista a respeito da “questão judaica”, abrindo espaço para a reflexão das possíveis permanências dessas medidas, sob roupagem diversa, no cenário carioca. Em seguida, a segunda parte do trabalho faz um breve panorama sobre políticas destinadas ao campo da segurança pública (pós/1980). Por fim, a terceira parte discute as competências distintas da Polícia Militar e do Exército e como a confusão de significados, presente nas intervenções políticas na segurança pública, pode afetar o mandato policial e comprometer as respectivas capacidades das instituições. A reflexão aponta que esse cenário opaco favorece medidas irrefletidas e que, portanto, pode banalizar cada vez mais o mal.

## 2 “EICHMANN” E A BANALIDADE DO MAL

*A obediência por antecipação é uma tragédia política.*  
(Timothy Snyder)

“Em juízo estão os seus feitos, não o sofrimento dos judeus, nem o povo alemão, nem a humanidade, nem mesmo o antissemitismo e o racismo” (ARENDDT, 1999, p. 15). A Justiça insistia na importância daquele homem, Adolf Eichmann, um indivíduo incoerente, idealista e amante de clichês.

Eichmann foi capturado em Buenos Aires e levado para julgamento na Corte Distrital de Jerusalém em abril de 1961. Dentre as condutas apontadas, constava a acusação de que Eichmann teria praticado crimes contra o povo judeu, crimes contra a humanidade e crimes de guerra durante o regime nazista. O acusado estava sendo julgado sob a Lei de Punição dos Nazistas e Colaboradores dos Nazistas, de 1950, segundo a qual uma pessoa que cometesse crimes como os descritos estaria sujeita à pena de morte.

Em Israel, uma pessoa apresentada à Corte deveria ser considerada inocente até prova em contrário. Mas isso não aconteceu no caso de Eichmann.

Se ele não fosse considerado culpado antes de aparecer em Jerusalém, culpado além de toda dúvida, os israelenses jamais teriam ousado, nem desejado, raptá-lo; o primeiro-ministro [de Israel] Ben-Gurion [...] afirmou que “foi Eichmann quem organizou o assassinato em massa, numa escala gigantesca e sem precedentes, em toda a Europa” (ARENDDT, 1999, p. 231).

Em todas as acusações feitas, Eichmann declarava-se “inocente, no sentido da

acusação”. A linha de defesa do acusado preferiu – aparentemente, como observa Arendt (1999, p. 32) – que ele se declarasse inocente porque obedecera ao Estado, ao sistema legal nazista, e que todas as acusações constituíam, em verdade, “atos de Estado”, e não crimes. Os atos de Estado têm por base o exercício do poder soberano e ficam fora do âmbito legal. Segundo a teoria de ato de Estado, um Estado soberano não pode julgar outro. “Se o que Eichmann cometeu foram atos de Estado, então nenhum de seus superiores, muito menos Hitler, chefe de Estado, poderia ser julgado por qualquer corte” (ARENDR, 1999, p. 108-109/313).

Mas o que Eichmann queria dizer com o “inocente, no sentido da acusação”? Haveria outro sentido no qual se sentiria culpado?

Para Eichmann, a acusação estava errada. Não se tratava de assassinato, posto que não matara nenhum judeu. “Simplesmente não fiz isso” – argumentava. A única acusação plausível, segundo o acusado, seria a de ajuda e assistência à aniquilação dos judeus, jamais de assassinato. Cabe lembrar que as ordens de Hitler eram percebidas com “força de lei”<sup>1</sup> no Terceiro Reich, a ponto de Eichmann alegar que sentia a consciência pesada “quando não fazia aquilo que lhe ordenavam – embarcar milhões de homens, mulheres e crianças para a morte, com grande aplicação e o mais meticuloso cuidado” (ARENDR, 1999, p. 37).

A acusação trazia como base a premissa de que Eichmann devia ter consciência da natureza de seus atos, já que era considerado uma “pessoa normal” dentro do regime nazista. Acontece que, no contexto do Terceiro Reich, agir “normalmente” estaria no campo das exceções. E foi exatamente essa questão que criou um dilema para os juízes. O acusado não era uma exceção dentro do regime, sendo, portanto, uma “pessoa normal”. Contudo, agir “normalmente” seria uma exceção naquele contexto. Os juízes não souberam resolver, tampouco evitar tal dilema (ARENDR, 1999, p. 38).

O problema da consciência era combatido por alguns eficazes métodos do regime. O truque usado era inverter a lógica da reação para o próprio indivíduo, assim, “em vez de dizer ‘que coisas horríveis eu fiz com as pessoas!’, os assassinos poderiam dizer ‘que coisas horríveis eu tive de ver na execução dos meus deveres, como essa tarefa pesa sobre os meus ombros!’” (ARENDR, 1999, p.122). Acima de tudo, a guerra (1939-1945) decerto era o método, o meio e a justificativa mais eficaz para superar qualquer “problema de consciência”.

Eichmann dizia sempre a mesma coisa e se expressava com as mesmas palavras durante o seu julgamento. A sua incapacidade de falar, argumenta Arendt (1999, p. 62),

estava intimamente relacionada com a sua incapacidade de pensar do ponto de vista de outra pessoa. Eichmann era incapaz de pensar e, por sua vez, de se colocar no lugar do outro. Todo o seu comportamento se voltava contra a realidade enquanto tal.

Mas não apenas Eichmann se protegia da realidade, como também a sociedade alemã de 80 milhões de pessoas. “Ele e o mundo em que viveu marcharam um dia em perfeita harmonia [...] com os mesmos autoengano, mentira e estupidez [...]” (ARENDR, 1999, p. 65). Por isso o caso de Eichmann é diferente de qualquer outro relativo a um criminoso comum, posto que este se protege da realidade do mundo não criminoso dentro dos limites de seu bando. Eichmann se protegeu contra a realidade e os fatos junto com a sociedade alemã. Havia, é claro, indivíduos isolados conscientes da “catástrofe nacional e moral”, mas sem qualquer plano ou intenção de revolta (ARENDR, 1999, p. 120).

O acusado alegava que era interesse dos judeus abandonar o país e que “alguém” deveria ajudá-los a agir. E foi isso que ele teria feito. Desta emigração (forçada), ainda viriam os campos de concentração e extermínio em massa dos judeus. Se “as palavras do Führer tinham força de lei”, como acreditava, a lei o teria tornado um criminoso.

Na sentença, Eichmann foi condenado por ter cometido, “junto com os outros”, “crimes contra judeus com a intenção de destruir as pessoas”. Dentre eles, o condenado teria 1) provocado o assassinato de milhões de judeus; 2) levado milhões de judeus a condições propícias à destruição física; 3) causado danos físicos e mentais aos judeus e 4) determinado a proibição de nascimentos e interrupção de gestações de mulheres judias (ARENDR, 1999, p. 266).

Sobre a alegação de Eichmann de que não havia assassinado ninguém e que “apenas” ajudou e instigou o cometimento dos crimes a ele imputados, o julgamento reconheceu que a acusação não conseguiu provar o contrário. Contudo, a Corte entendeu que isso em nada abalava a responsabilidade do acusado:

[...] Em tal enorme e complexo crime como este que estamos agora considerando, no qual muitas pessoas participaram, em vários níveis e em várias espécies de atividade – os planejadores, os organizadores, e aqueles que executavam os atos, segundo seus vários níveis –, não há muito propósito em se usar os conceitos normais de aconselhar e assistir a perpetração de um crime. Pois estes crimes foram cometidos em massa, não só em relação ao número de vítimas, mas também no que diz respeito ao número daqueles que perpetraram o crime, e a medida em que qualquer dos muitos criminosos estava próximo ou distante do efetivo assassinato da vítima nada significa no que tange à medida de sua responsabilidade. Ao contrário, no geral **o grau de responsabilidade aumenta**

quanto mais longe nos colocamos do homem que maneja o instrumento fatal com suas próprias mãos [*grifo no original*] (ARENDDT, 1999, p. 268).

Eichmann, por fim, insistiu que sua culpa provinha de sua obediência e que nunca nutriu ódio pelos judeus, tampouco desejou sua morte. “Não sou o monstro que fazem de mim, sou vítima de uma falácia”, dizia o condenado (ARENDDT, 1999, p. 269). Após os trabalhos de revisão de sentença pela Corte de Apelação, que confirmou a condenação, e do pedido de clemência (rejeitado) feito ao presidente de Israel, Eichmann foi levado ao cadafalso para o seu enforcamento.

Nos seus instantes finais, Eichmann afirmou que não era cristão e que não acreditava na vida depois da morte. Mas, contraditoriamente, concluiu: “Dentro de pouco tempo, senhores, iremos encontrar-nos de novo. Esse é o destino de todos os homens. Viva a Alemanha, viva a Argentina, viva a Áustria. Não as esquecerei”. Hannah Arendt (1999, p. 274) observa que nada poderia demonstrá-lo tão bem quanto a “grotesca tolice” de suas últimas palavras. “No cadafalso, sua memória lhe aplicou um último golpe: ele estava ‘animado’, esqueceu-se que aquele era seu próprio funeral. Foi como se naqueles últimos minutos estivesse resumindo a lição [...] da temível **banalidade do mal**, que desafia as palavras e os pensamentos”.

Aquele homem preso durante o julgamento em uma jaula de vidros, considerado um monstro, um dos maiores assassinos e colaboradores do regime nazista, foi percebido por Hannah Arendt de forma diversa. Eichmann era um indivíduo normal, “horriavelmente normal” (HANNAH ARENDT, 2012, filme), como tantos outros. Um ser medíocre que comete atos abomináveis, porém irrefletidos. Eichmann “simplesmente nunca percebeu o que estava fazendo. [...] Foi pura irreflexão – algo de maneira nenhuma idêntico à burrice – que o predisps a se tornar um dos grandes criminosos desta época” (ARENDDT, 1999, p. 310-311).

Pois é este “não pensar” do dia a dia que vai tornando o mal cada vez mais banalizado. A incapacidade de se colocar no lugar do outro desencadeia novos extermínios, sob diversos métodos de manipulação. Guerras são fabricadas, inimigos são construídos e os “efeitos colaterais”<sup>ii</sup> tornam-se inevitáveis dentro dessa lógica. A violência ao outro, o mal, se torna tão banal que desumaniza a todos. A consequência trágica é que o mal passa a ser percebido como o outro.

### 3 A “SOLUÇÃO FINAL” E O CASO DO RIO DE JANEIRO

*No mundo contemporâneo não é preciso que haja essa questão racial, essa questão econômica, assim tão gritante, como foi o caso do nazismo. Basta que exista o outro [para eliminá-lo].*

*(Franklin Leopoldo e Silva)*

Eufemismos eram comuns no vocabulário dos nazistas para disfarçar ou suavizar a natureza de suas ações. A “Solução Final” refere-se ao plano de aniquilamento dos judeus e é compreendida como o ápice das medidas discriminatórias que a antecederam.

A Solução Final foi implementada por etapas. Quando o Partido Nazista assumiu o poder na Alemanha, em 1933, o governo alemão criou leis antissemitas, incentivou boicotes contra os judeus e iniciou o processo de eliminação dos judeus através da chamada “arianização”<sup>iii</sup> e do *progrom*<sup>iv</sup> (chacina de judeus). Com o início da Segunda Guerra Mundial, as políticas antissemitas se consolidaram no plano nazista mais amplo de confinamento e, em seguida, de extermínio em massa. A “morte misericordiosa”, por exemplo, era uma das regras de linguagem utilizada para fazer referência ao extermínio por asfixia de gás no primeiro decreto de guerra de Hitler.

Os nazistas deportavam judeus e estabeleciam “guetos” controlados pela polícia alemã e seus colaboradores nas áreas ocupadas. Na Polônia ocupada, essas áreas cercadas contavam com milhões de judeus poloneses e de outros do oeste europeu que foram deportados. Durante a invasão alemã à União Soviética, em 1941, os esquadrões de extermínio (Unidades de Serviços Especiais) começaram a eliminar comunidades judaicas inteiras. Após a Conferência de Wannsee de 1942, cujo objetivo era coordenar todos os esforços para a implementação da Solução Final, os nazistas iniciaram uma deportação sistemática de judeus de todas as áreas da Europa ocupadas, levando-os para os campos de extermínio localizados no território polonês ocupado: Chelmno, Belzec, Sobibor, Treblinka, Auschwitz-Birkenau e Majdanek (ENCICLOPÉDIA DO HOLOCAUSTO, 2018).

Eichmann esteve presente nessa reunião como uma espécie de secretário. Tinha enviado convites e preparado um material estatístico – cheio de erros, acentua Arendt (1999, p. 130) –, no qual se afirmava que 11 milhões de judeus tinham de ser mortos. O referido material serviria para o discurso introdutório de Heydrich, principal representante do chefe da SS (tropa de proteção nazista). Eichmann logo se tornou um perito de “evacuação forçada”, da mesma maneira que havia atuado como um perito de “emigração forçada”. O que veio a seguir logo se tornou rotineiro:

Em país após país, os judeus tinham de se registrar, eram reunidos deportados,



sendo os vários carregamentos dirigidos para um ou outro centro de extermínio do Leste, dependendo da capacidade relativa de cada um no momento; quando um trem carregado de judeus chegava a um centro, os mais fortes eram escolhidos para trabalhar, muitas vezes operando máquinas de extermínio, e todos os outros eram imediatamente mortos (ARENDDT, 1999, p. 130-131).

A Solução Final demandava, portanto, “a destruição dos judeus, fosse por envenenamento por gás, fuzilamento, atos aleatórios de terror, ou doenças e inanição” (ENCICLOPÉDIA DO HOLOCAUSTO, 2018). Supõe-se que o total de judeus vítimas da Solução Final tenha variado entre 4 milhões e meio a 6 milhões.

Expulsão, concentração e assassinato constituem basicamente as três “soluções” implementadas pelo regime nazista a respeito da “questão judaica”. A obediência cega aos comandos de Hitler e a organização burocrática dos trabalhos foram peças-chave para que as “soluções” ocorressem.

Ao que parece, essas três “soluções” não se esgotaram no “Holocausto”<sup>v</sup>. Da mesma maneira, a constatação da banalidade do mal de outrora é percebida nos dias de hoje sob as mais diversas roupagens. O que há em comum, lá e cá, é o incômodo com o “outro” e a dificuldade de se enxergar no outro, enquanto ser humano. O “outro” é fabricado em diversos contextos e admite diversas titularidades.

No caso do Rio de Janeiro, um “outro” foi sendo construído ao longo de sua história. A incapacidade de se colocar no lugar do outro, de pensar do ponto de vista de outra pessoa, tal como a figura de Eichmann é descrita por Arendt, contribuiu para uma construção social do “inimigo” a ser banido, aquele que é “indesejável”, um “sujeito matável”<sup>vi</sup> (MISSE, 2010), a “ralé”<sup>vii</sup> (SOUZA, 2009), a “classe perigosa”, o “vagabundo”, o “cidadão” que não é considerado o “cidadão de bem”<sup>viii</sup>. Várias são as denominações atribuídas a este “outro” e as justificativas para o seu aniquilamento foram se aperfeiçoando até chegarem na forma mais acabada da retórica da guerra.

Moradores dos cortiços do centro da cidade do Rio de Janeiro foram expulsos e encontraram moradia nas encostas dos morros da cidade. Uniram-se a eles escravos recém-libertos e ex-combatentes da Guerra de Canudos. Data do final do século XIX o início da formação das favelas cariocas, quando já começavam a ser caracterizadas como o reduto da pobreza, onde viviam malandros, vagabundos, capoeiras e já eram consideradas um problema. Tão logo políticas públicas começam a aparecer visando sua erradicação (*cf.* VALLADARES, 2000; COMPANS, 2007).

Ao longo dos anos, esses espaços foram considerados como “problemas” variados:



estético<sup>ix-x</sup>, sanitário, moral, social, ambiental, legal e/ou de segurança pública. E a representação social construída durante o século XX consolidou uma imagem negativa das favelas e dos grupos sociais que ali residem. Apesar das políticas remocionistas, as favelas cresceram ao longo dos anos e, em 1980, já se consolidavam como espaço importante de acesso à moradia, inclusive, para os migrantes que procuravam o Rio de Janeiro em busca de trabalho.

A partir dos anos 80, leis e decretos passaram a ser promulgados garantindo as primeiras iniciativas de urbanização, “revelando a lenta e substancial mudança do foco das políticas públicas em relação às favelas” (GONÇALVES, 2013, p. 11). Contudo, não houve grandes avanços para o investimento na outorga de títulos formais. Neste mesmo período, acentuaram-se os processos de migração intra-urbana e a expansão do tráfico de drogas com a massificação da cocaína na cidade.

Misse (2006, p. 182) destaca que a extrema visibilidade do problema do tráfico de drogas no Rio de Janeiro decorre “exatamente de sua reificação comunitária abrangente numa grande metrópole”, ou seja, há uma territorialização espacial-comunitária diversa da criminalidade pulverizada, o que vai gerar contornos políticos diferentes.

E assim, especialmente a partir dos anos 1980, o imaginário coletivo concebe a favela enquanto “sinônimo de transgressão à lei e à ordem, espaço que requer incursões policiais, praça de guerra” (SOARES, 2014, p. 9).

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha impulsionado um sistema jurídico e político que visa transformar as favelas em bairros e integrá-las à cidade, a estratégia da remoção e os discursos e práticas discriminatórias permanecem. Expulsão, concentração e assassinato formam um ciclo permanente na história das favelas do Rio de Janeiro. De tempos em tempos, pessoas são removidas para atender interesses outros que desconsideram a relação de pertencimento dos moradores à terra em que habitam. De tempos em tempos, territórios da cidade são esquecidos ou excetuados das políticas públicas implementadas nos seus arredores. E de tempos em tempos, esses territórios são lembrados quando “incomodam” o restante da cidade, seja pela aparência que causa estranheza ao “padrão” das classes médias cariocas, seja pela violência armada que começa a atingir o entorno.

As favelas tomaram espaço na agenda carioca, especialmente, nos últimos anos, quando “segurança pública” passou a compor o rol das principais preocupações do Rio de Janeiro e da mídia<sup>xi</sup>. Quando os fenômenos vinculados à violência urbana passam a afetar todo o corpo social, ou melhor, quando esses fenômenos são percebidos como realidade

próxima de determinados setores sociais, os ouvidos da imprensa ficaram mais aguçados para o novo clamor social. O discurso do “aumento” da criminalidade e do “crescimento” da violência tem relação com essa percepção dos grupos que passaram a “sentir” (ou prever) um pouco de uma violência já sentida em outros espaços. Políticas (supostamente) voltadas para a segurança pública acabaram se confundindo ou se misturando com as intervenções policiais nas favelas – o que significa dizer também que há outra confusão entre segurança pública (que envolve diversas instituições, não só as policiais) e programas de policiamento para as favelas.

#### **4 O PROBLEMA “SEGURANÇA PÚBLICA” E INTERVENÇÕES POLÍTICAS**

*Numa época em que reina a confusão, em que corre o sangue, em que se ordena a desordem, em que o arbítrio tem força de lei, em que a humanidade desumaniza não digam nunca: isso é natural.*

*A fim de que nada passe por imutável.*

*(Bertolt Brecht, em tradução de Manuel Bandeira)*

O debate acerca do “problema da segurança pública” começou em 1980 e foi marcado por concepções políticas paradoxais: por um lado, havia o discurso autoritário que pregava a “pacificação<sup>xii</sup>” e a supressão dos conflitos pelo poder estatal autoritário e, pelo outro, havia o discurso reformista, baseado na luta pela incorporação de princípios internacionais de direitos humanos. Nesse momento, surgiram os primeiros estudos sobre a organização policial e a sua impermeabilidade às experiências democratizantes (MIRANDA, 2014, p. 4).

Com o auxílio das Ciências Sociais, segurança pública passa a se constituir como um campo de pesquisa no qual as políticas públicas serão analisadas a partir da compreensão de que *segurança* é um fenômeno complexo e que envolve diversos grupos sociais e interesses distintos (MIRANDA, 2014, p. 3), não se reduzindo à atuação das forças estatais. Para Batista (2011, p. 3), segurança pública<sup>xiii</sup> só existe “quando ela decorre de um conjunto de projetos públicos e coletivos que forem capazes de gerar serviços, ações e atividades no sentido de romper com a geografia das desigualdades no território usado”. Sem isso, afirma a autora, o que há é um “controle truculento dos pobres”.

Algumas políticas construídas a partir da década de 1980 tiveram como ideário a incorporação dos direitos humanos<sup>xiv</sup> às políticas públicas de segurança do Rio de Janeiro. Em 1983, foi criado o Centro Integrado de Policiamento Comunitário – CIPOC na Cidade de

Deus e, em 1986, foi implantado o projeto Policiamento de Bairro (governo de Leonel Brizola). No entanto, esse ideário foi rompido logo em seguida, no governo de Marcelo Alencar (1995-1998), quando foi nomeado o general do Exército Nilton de Albuquerque Cerqueira para o cargo de secretário de segurança. À época, o governador editou decreto estabelecendo que os policiais que demonstrassem “bravura” nos combates ganhariam promoções e gratificações. Na prática, uma das medidas consideradas para o bom desempenho dos policiais era o número de oponentes mortos. O resultado deste processo foi um aumento da taxa de três pessoas mortas pela polícia por mês, em 1995, para mais de vinte pessoas por mês, em 1996 (RIBEIRO, 2014, p. 297).

Caminhando para este processo de “remilitarização da segurança pública” (MIRANDA, 2014, p. 4), o Rio de Janeiro ainda contou com a experiência da Operação Rio promovida para a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992. A operação tinha a presença do Exército fazendo o policiamento ostensivo nas ruas e nas entradas das favelas<sup>xv-xvi</sup>. Misturava-se, assim, os papéis das forças públicas.

O “problema” dos anos 80 se transformou na “crise” de segurança pública “cujo epicentro era considerado a expansão do tráfico de drogas e do chamado crime organizado, o que abalou a imagem da cidade, transformando-se em objeto de pesquisa [...]” (MIRANDA, 2014, p. 4).

A partir de 1990, inicia-se um debate, impulsionado por cientistas sociais, acerca da atuação das instituições policiais e medidas começam a ser apontadas, tais como, a retomada da estratégia do policiamento comunitário<sup>xvii</sup> e o investimento na formação dos policiais. Índícios de inflexão nas práticas policiais informadas pela “guerra” teriam surgido no governo Anthony Garotinho (1999-2002), com o Projeto Mutirão da Paz e com o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE (FICHINO, 2012, p. 27). Ainda assim, a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela alternância entre ações mais democráticas e ações mais repressivas, de endurecimento das ações policiais (MIRANDA, 2014, p. 5). No início do governo de Sérgio Cabral (2007-2014), uma das medidas adotadas foi a realização de megaoperações policiais com o apoio das Forças Armadas para as incursões nas favelas.

Nos primeiros anos do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, extinto no governo Dilma Rousseff (2011-2016), que tinha ênfase nas políticas

de prevenção. Ações sociais deveriam ser articuladas ao policiamento comunitário e os estados e municípios deveriam aderir ao programa para garantir os repasses federais. Fichino (2012, p. 11) sugere que o surgimento da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP estaria associado às exigências do PRONASCI para recebimento do auxílio financeiro. O estado do Rio de Janeiro formalizou a adesão ao programa em setembro de 2007.

A implantação da primeira UPP surgiu na favela Santa Marta, zona sul da cidade do Rio de Janeiro, sem qualquer delineamento efetivo. Em dezembro de 2008, uma operação policial prendeu supostas lideranças do tráfico de drogas no morro do Santa Marta. Por decisão do então secretário de segurança pública, José Mariano Beltrame, a Polícia Militar ocupou uma antiga creche da Prefeitura e lá colocaram policiais de batalhão<sup>xviii</sup>. Inaugurava-se a Companhia de Policiamento Comunitário (depois chamada UPP). Foi um improvisado que, para o secretário, deu certo. “E o nosso projetinho aqui saindo” (BELTRAME, s/d *apud* MORAES *et al.*, 2015, p. 508).

O projeto da UPP está inserido na discussão sobre um “novo” modelo de policiamento para o Rio de Janeiro. Para Marcelo Burgos *et al.* (2011, p. 51), a UPP é fruto de um histórico de experiências fracassadas de policiamento para as favelas ao longo das últimas décadas. Analisando a experiência da UPP com relação às pretéritas políticas públicas de segurança, Burgos *et al.* (2011, p. 56) afirmam que “o foco exclusivo na expulsão dos grupos armados das favelas, a submissão da agenda social à lógica da ocupação policial, o amplo apoio midiático e a mobilização do empresariado distinguem a experiência da UPP das políticas implementadas antes dela”.

Mas os anos se passaram e as promessas do projeto UPP aos poucos foram sendo contestadas. A “retomada” do território sob o “domínio dos criminosos”, a redução da violência armada, a recuperação da confiança dos moradores na polícia e a consolidação de um “novo” modelo de policiamento baseado na filosofia da polícia de proximidade<sup>xix-xx</sup> são algumas das expectativas vendidas e que não foram cumpridas. Soma-se a isso o combate do tráfico de drogas, promessa que, embora não conste nos documentos oficiais, foi uma das mais “vendidas” e mais propagandeadas.

Os entusiastas do projeto o abandonaram. Em outubro de 2016, José Mariano Beltrame pediu demissão do cargo de secretário de segurança. O pedido veio logo depois de um tiroteio entre policiais da UPP Pavão-Pavãozinho e supostos traficantes. No mês seguinte, o ex-governador Sérgio Cabral, quem muito se beneficiou com o marketing da UPP, foi preso por suspeita de receber propina em troca de concessões para obras públicas.

Em 2017, Eike Batista, um dos principais financiadores do projeto, também foi preso por denúncias de corrupção e lavagem de dinheiro. O orçamento para a Secretaria de Segurança foi reduzido. O que ficou da/na UPP<sup>xxi</sup> foram os policiais (com serviços-extras não pagos e salários atrasados) e alguns projetos sociais por eles oferecidos.

Megaoperações no formato de “guerra” marcaram a implantação de muitas UPPs. Hoje, dez anos após a sua criação, o que marca o dia a dia dos policiais e moradores das favelas com UPP continua sendo este formato de “guerra”. E se na guerra há mortos, não poderia ser diferente no dia a dia dos policiais militares e moradores das favelas.

Redução dos investimentos, ausência de planejamento, interesses eleitoreiros sobrepondo-se às demandas efetivas da polícia e da favela, irresponsabilidade dos gestores diante da constatação da insustentabilidade de um projeto desta magnitude, desatenção à qualidade do serviço policial prestado e aos meios e modos de agir, enfim, são vários os fatores que transformaram o projeto UPP em o “problema da UPP”. A marca cruel dessa década de UPP (além das mortes, é claro) é que o ódio ao outro se potencializou. E é um ódio irrefletido porque não se pensa, se executa. Não se percebe a tragédia alheia. Muitos policiais militares são colocados em situações extremas, desumanas, e os moradores são vistos sob suspeição e expostos a situações degradantes. Rixas são intensificadas, o medo permeia as relações, o terror é produzido, enfim, a impressão que se tem é que a “UPP” perdeu a oportunidade de reconstruir novas formas de convivência com o outro. Por um lado, a polícia perde cada vez mais a legitimidade para atuar nesses espaços, pelo outro, a população local se vê cada vez menos reconhecida enquanto sujeito de direitos.

A implementação de muitas UPPs contou com o apoio das Forças Armadas. Essa é outra modalidade habitual de intervenção no contexto da segurança pública do Rio de Janeiro: o emprego das Forças Armadas por meio de Op. GLO – Operação de Garantia da Lei e da Ordem. Desde os anos 90, as Forças Armadas têm sido cada vez mais invocadas a atuar no Rio de Janeiro. A Operação Rio foi um dos primeiros exemplos do que se conhece hoje como GLO, que permanece sendo questionada por seu uso frequente, e não excepcional. Os principais documentos que fazem referência à GLO são: Lei Complementar 97/1999; Lei Complementar 117/2004; Portaria 62/2005; Estratégia Nacional de Defesa de 2008; Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 e Manual de Garantia da Lei e da Ordem de 2014 (BORELLI, 2017).

Op. GLO é definida pelo Ministério da Defesa (2014, p. 14) como:

Operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo

limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento de instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem.

Dentre as ações possíveis, a Op. GLO pode realizar policiamento ostensivo, estabelecendo patrulhamento a pé e motorizado, ações habitualmente executadas pelas polícias militares. Os exemplos mais recentes de Operação GLO no Rio de Janeiro foram as operações nas favelas para a chamada “pacificação”, a segurança para grandes eventos, a ocupação no Complexo da Maré e o emprego das Forças Armadas para apoiar ações do Plano Nacional de Segurança Pública no período de 28 de julho a 31 de dezembro de 2017.

O uso recorrente de militares em atividades de segurança pública tem sido cada vez mais criticado, inclusive, pelos próprios militares. Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, comandante do Exército, chegou a afirmar que o uso de militares em atividades de segurança pública é “desgastante, perigoso e inócuo. Nós não gostamos desse tipo de emprego. Não gostamos”.<sup>xxii</sup>

Sobre a ocupação do Exército no Complexo da Maré, ocorrida entre 2014 e 2015, Villas Bôas declarou: “Lá ficamos 14 meses. No dia em que saímos, uma semana depois, tudo havia voltado ao que era antes. Temos que realmente repensar esse modelo de emprego [...]”. Em audiência pública, o ex-ministro da Defesa Raul Jungmann declarou que há uma banalização do uso das Forças Armadas para ações de segurança pública por meio de decretos de GLO e que nos últimos 30 anos 115 Garantias da Lei e da Ordem foram autorizadas.<sup>xxiii</sup>

O caso da Maré é emblemático. A finalidade da ocupação, denominada Operação São Francisco, era contribuir para a “pacificação” do território e estabelecer condições para a implantação da UPP. A ocupação militar no Complexo também foi justificada como a alternativa encontrada pelo governo do estado para responder aos eventos envolvendo a polícia e grupos criminosos armados (Comando Vermelho, Terceiro Comando Puro e Milícia). O início do processo de ocupação antecedeu a Copa do Mundo (junho/julho de 2014) e, em 2016, o governo do estado declarou que havia desistido de implantar a UPP na Maré. Pesquisa realizada pela Redes da Maré<sup>xxiv</sup> (SILVA, 2017) constatou que centenas de milhões de reais (mais de 400 milhões de reais<sup>xxv</sup>) foram gastos em uma iniciativa “cujos resultados foram inconsistentes e geraram lamentáveis perdas humanas”. De acordo com a pesquisa, a Maré se tornou um território dominado pela lógica da guerra, o que evidencia ausência de sentido no termo “pacificação”. “O Exército não estava na favela para proteger

os seus moradores, mas para impedir que dali pudesse sair ações que atingissem outros territórios do Rio de Janeiro” (SILVA, 2017, p. 22/70).

Outro exemplo recente do uso das Forças Armadas no Rio de Janeiro foi o cerco feito na favela da Rocinha, em setembro de 2017, após uma briga interna entre líderes do comércio de drogas ligados à facção Amigos dos Amigos (ADA). Desde que Antônio Francisco Bonfim Lopes, conhecido como “Nem da Rocinha”<sup>xxvi</sup>, foi preso, às vésperas do processo de “tomada” da Rocinha para a implementação da UPP, um de seus supostos aliados, Rogério Avelino da Silva, conhecido como “Rogério 157”, ficou com o comando do tráfico local<sup>xxvii</sup>. Houve uma ruptura nesta aliança e um grupo supostamente ligado ao “Nem” tentou retomar o comando do tráfico na Rocinha, o que gerou confrontos armados. Um grande cerco promovido pelas Forças Armadas foi feito na Rocinha. Elegeu-se como o grande “inimigo” de ocasião o traficante conhecido como Rogério 157 e todos os esforços foram concentrados em sua captura.

Meses depois da espetacularização do terror em torno de uma única pessoa e de operações feitas também em outras favelas atrás do “inimigo”, Rogério foi encontrado na favela Parque Arará, situada na Zona Norte do Rio de Janeiro, durante operação da polícia e das Forças Armadas. O que restou evidente no cerco militar é que não houve um plano de emergência no que diz respeito ao emprego das forças e delimitação de competências. O que pareceu é que foi tudo na base do improvisado, como foi, inclusive, o próprio nascimento da UPP. “Operações especiais precisam acontecer com missão clara e orientada por dados para prestar contas. Na Rocinha era todo mundo tentando ganhar uma parte dos holofotes com a desgraça e mostrar que estavam fazendo alguma coisa”, argumentou Jacqueline Muniz<sup>xxviii</sup> (2017) à época.

Derrotado o “inimigo”, a Rocinha então estaria livre das operações bélicas e dos confrontos armados? A resposta é negativa. Veio o ano novo repleto de velhos problemas. Nada de novo no contexto da segurança pública do Rio de Janeiro, no sucateamento dos recursos policiais e na lógica do confronto bélico na favela. Mortos e feridos são os primeiros resultados angariados.

Em meio a esse contexto reiterado de uso do Exército (e demais Forças Armadas) para atuar na segurança pública local, a Lei 13.491/2017 entrou em vigor no dia 16 de outubro de 2017. Pelo disposto na lei, a Justiça Militar da União passa a ser competente para processar e julgar os homicídios dolosos praticados por membros das Forças Armadas contra civis – antes de competência do Tribunal do Júri.



Art. 1º O art. 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:

§ 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto:

III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, **de garantia da lei e da ordem** ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais [...].

*[grifo meu]*

A demanda pela mudança legislativa evidencia a preocupação das Forças Armadas com as possíveis consequências das decisões tomadas no dia a dia do fazer policial, já que os militares estão sendo chamados a todo momento para atuar em contextos distintos, os quais exigem treinamento, planejamento e táticas diferentes das comumente pensadas como estratégia de Defesa. Embora as Forças Armadas tenham um papel na segurança pública por força constitucional, elas não “dispõem das capacidades logísticas e táticas para poder atender as necessidades cotidianas de policiamento no ambiente urbano. Todas as suas ações são adequadas para conflito de larga escala, para a guerra” [...] (MUNIZ<sup>xxix</sup>, 2018).

É interessante notar o paradoxo da Op. GLO, posto que, embora frequentemente justificada por um discurso que se utiliza da retórica da guerra, seu uso se caracteriza formalmente por uma operação de “não guerra”, conforme descrito no Manual da Garantia da Lei e da Ordem (2014, p. 17): “embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, [as Op. GLO] não envolvem o combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso de força de forma limitada”.

A prática tem demonstrado o uso improvisado das Forças Armadas em Op. GLO, ao passo que exigências deveriam ser cumpridas para o seu emprego (definição da missão, estudo das condicionantes para o emprego dos militares, o planejamento tático etc). Uma das consequências da banalização da GLO é que não se constrói “uma política de defesa e uma política nacional de segurança pública substantiva” (MUNIZ<sup>xxx</sup>, 2018).

Segundo o Manual da GLO (2014, p. 35), o acionamento do emprego da Forças Armadas para esta operação, na hipótese de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública, é feito a partir de uma “crise na segurança pública”. A questão é que a “crise” não é mais uma situação excepcional, ao contrário, “a crise coincide com a normalidade e torna-se, deste modo, apenas uma ferramenta de governo” (AGAMBEN, 2013, p. 2). E em tempos de “crise”, perene normalidade, no caso, a

“capacidade de decidir desaparece de vez e há um processo contínuo de tomada de decisões que não decide absolutamente nada” (AGAMBEN, 2013, p. 2).

E é nesse cenário de “crise” que a Intervenção Federal na área da segurança pública do Rio de Janeiro será decretada.

## **5 A INTERVENÇÃO FEDERAL**

Em fevereiro de 2018, após a festividade do Carnaval e notícias de violência durante o evento, o presidente Michel Temer decretou a Intervenção Federal na área da segurança pública do Rio de Janeiro e nomeou para o cargo de Interventor um militar, General do Exército Walter Souza Braga Netto<sup>xxxii</sup>. Para “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”, o presidente decretou a intervenção de natureza militar até o dia 31 de dezembro de 2018. Segundo o decreto, o Interventor, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros) e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Administração Penitenciária).

As ações militares no contexto da segurança pública não são uma novidade no cenário carioca. A grande diferença para a Intervenção Federal é que o comando da segurança pública do estado passa para o Interventor. Deste modo, o Presidente da República entregou a segurança pública, sem a qual nenhum dos outros direitos básicos podem ser garantidos, nas mãos de um General do Exército.

A Intervenção Federal é uma medida excepcional que afasta temporariamente a autonomia do ente federativo nos casos estabelecidos na Constituição. A regra é a não intervenção.

### Art. 34 da Constituição Federal de 1988

A União **não intervirá** nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto para**:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

**III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;**

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. *[grifo meu]*

Durante uma Intervenção Federal, não é permitido fazer alteração na Constituição. Uma das propostas do governo Temer era a reforma da Previdência. Quando questionado sobre o assunto, o presidente afirmou que a Intervenção Federal não inviabilizaria a reforma porque ele faria cessar a medida para a votação da pauta. Seria, então, acionada provisoriamente a Op. GLO até o término da votação da reforma. Vê-se, pois, que o próprio presidente demonstra que a situação da segurança pública do Rio de Janeiro não demanda a medida excepcional da Intervenção, já que previu a sua revogação momentânea para a execução de uma pauta que julga importante.

Para o jurista Lenio Streck (2018)<sup>xxxii</sup>, o plano de Temer é uma manobra inconstitucional: “Se a intervenção federal tiver como medida a ordem pública, como o Presidente da República pode saber de antemão que pode suspendê-la e depois retomá-la? Uma intervenção federal termina quando cessam os seus motivos, como estabelece o artigo 36, parágrafo 4º, da Constituição”. Além disso, uma crítica feita ao formato da Intervenção Federal decretada por Temer é que ela substitui um governo civil por um militar – medida que não está nem prevista nem autorizada pela Constituição.

A segurança pública parece ter virado uma mercadoria que é transacionada das mais variadas formas de acordo com os interesses eleitoreiros. Os efeitos dessas transações recaem sobre a população das favelas, principal alvo das ações de Intervenção, e sobre as instituições que devem “fazer a segurança” em meio a um cenário confuso.

Decretada a Intervenção, logo foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e nomeado Raul Jungmann, até então ministro da Defesa, para comandar a pasta. Em seu discurso de posse, Jungmann reproduziu um discurso moralista que coloca a questão das drogas tornadas ilícitas como um problema a ser combatido<sup>xxxiii</sup>. A questão das drogas sempre é colocada como pano de fundo dos problemas enfrentados pela segurança pública no Rio de Janeiro. As drogas ilícitas junto com os vendedores se consolidam como o grande

“inimigo” a ser combatido pelas forças de segurança e é exatamente essa “lógica” de “guerra” que é utilizada como política, sujeitando os moradores das favelas e agentes do Estado “aos interesses econômicos e geopolíticos inconfessáveis” (SILVA, 2010, p. 2). Mais do mesmo na política de segurança do Rio de Janeiro.

“A perspectiva do Exército produzir riscos operacionais é muito alta, mas não por má fé. O emprego é inadequado. A logística das Forças Armadas não é adequada para a mobilidade tática desejada no cenário urbano”, argumenta Muniz<sup>xxxiv</sup> (2018). Começa a surgir após a decretação da Intervenção Federal uma discussão sobre os mandados coletivos de busca e apreensão nas favelas e denúncias de “fichamento” (fotos sendo tiradas durante as revistas para checagem de antecedentes criminais) desta população por militares do Exército. Tudo parece indicar um cenário de “exceção”<sup>xxxv</sup> na cidade do Rio de Janeiro, onde determinados territórios sofrem, agora com “respaldo” legal, restrições e atentados a direitos e liberdades individuais. Como reflete Agamben (2010, p. 62), “um dos paradoxos do estado de exceção quer que, nele, seja impossível distinguir a transgressão da lei e a sua execução, de modo que o que está de acordo com a norma e o que a viola coincidem, nele, sem resíduos”. E continua o autor exemplificando: “quem passeia após o toque de recolher não está transgredindo a lei mais do que o soldado que, eventualmente, o mate a esteja executando”.

A fala do general Villas Bôas<sup>xxxvi</sup> (2018) reflete bem esse cenário, ao dizer que é necessário dar aos militares "garantia para agir sem o risco de surgir uma nova Comissão da Verdade" no futuro, fazendo referência à Comissão Nacional da Verdade criada durante o governo Dilma, que investigou casos de violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. Em outras palavras, o que as Forças Armadas estão dizendo é:

‘Se você está me chamando para o playground, então me dá os brinquedos. Eu estou dizendo que não sei fazer isso, que não é para fazer isso, que o emprego das tropas é uma tragédia para a corporação e para a segurança. Mas, se vocês querem, vamos querer salvo condutos’ (MUNIZ, 2018)<sup>xxxvii</sup>.

Neste cenário travestido de guerra, no qual, é inegável, uma forma/prática de guerra é destinada a determinados territórios, a violência ao “outro” se torna cada vez mais banalizada e naturalizada. A Segurança Pública se torna cada vez mais objeto de um cheque em branco. Nela se faz tudo e ao mesmo tempo não se faz nada. Não se sabe de nada. Logo que decretada a Intervenção, diversas perguntas surgiram. O que as Forças Armadas vão fazer? Qual é o plano? Quais os meios a serem empregados? O que pretendem entregar em

dezembro de 2018? Como vão atuar? De que maneira a Intervenção afetará a rotina dos policiais militares, o policiamento urbano, o fazer policial do dia a dia? Quem será responsável pelos excessos, abusos e baixas (da população civil, dos policiais e demais agentes de segurança)?

Depois de três meses de Intervenção, o Gabinete de Intervenção Federal – GIF apresentou o Plano Estratégico. O plano aponta como objetivos estratégicos a diminuição dos índices de criminalidade, a recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública, a articulação das instituições dos entes federativos, o fortalecimento do caráter da Segurança Pública e do Sistema Prisional e a melhoria da qualidade e da gestão prisional. Para a execução da “missão recebida”, o GIF solicitou o montante de aproximadamente R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) ao Governo Federal. Segundo o Plano Estratégico de Intervenção Federal (2018, p. 16), “o estado final desejado pelo Interventor Federal é a diminuição dos índices de criminalidade, com aumento na percepção de sensação de segurança por parte da população do Estado do Rio de Janeiro, em consequência da recuperação da capacidade operativa dos OSP como instituições de Estado”.

A demora na apresentação do documento é um sinal de que não havia plano de emergência e que as Forças Armadas foram surpreendidas com a medida. O fato do Rio de Janeiro agora ter um planejamento estratégico para a segurança pública é um avanço, no entanto, sobre o plano apresentado, Muniz<sup>xxxviii</sup> (2018) tece questionamentos acerca da qualidade do serviço que será prestado à população: “Como se dará o controle de homicídios? Das balas perdidas? Do uso da força das polícias para evitar abusos e resgatar a credibilidade junto às comunidades? Qual o padrão de tiro defensivo para reduzir a letalidade?” – questões essas que carecem de respostas<sup>xxxix</sup>.

## **6 O “CHEQUE EM BRANCO”<sup>xl</sup> NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: implicações no mandato policial**

Politicamente falando, a lição é que em condições de terror, a maioria das pessoas se conformará, mas **algumas pessoas não**, da mesma forma que a lição dos países aos quais a Solução Final foi proposta é que ela “poderia acontecer” na maioria dos lugares, mas **não aconteceu em todos os lugares**. Humanamente falando, não é preciso nada mais, e nada mais pode ser pedido dentro dos limites do razoável, para que este planeta continue sendo um lugar próprio para a vida

humana.

(Hannah Arendt)

As ações no campo da segurança pública no Rio de Janeiro nessas últimas décadas contribuíram para a confusão de significados que revestem o fazer policial. A polícia – militar, no caso brasileiro – detém um mandato de administração de conflitos pelo uso de uma força comedida, consentida e autorizada pelo público que lhe confere o poder de polícia. No entanto, essa polícia é convocada a atuar de forma rotineira como uma força combatente, tendo um “inimigo” a ser destruído. Vez ou outra, essa mesma polícia também é chamada a atuar como uma força “comunitária”, de “proximidade”, enfim, adjetivos que demonstram a ilegitimidade do fazer policial tradicional e uma (suposta) tentativa de redirecionar as estratégias de policiamento, principalmente, para as favelas. Nessa perspectiva, parcela do efetivo policial é chamada a atuar em projetos sociais e em outras ações que pouco representam o mandato policial e que não alteram as políticas de enfrentamento. Para completar o cenário, o uso reiterado das Forças Armadas, em especial, do Exército, no policiamento urbano, em atividades precipuamente de competência da Polícia Militar, colabora para a inexistência do mandato de polícia, que, repita-se, reiteradamente vem sendo preenchido por práticas de “guerra” e submetido a interesses eleitoreiros. Afinal, qual é a competência da Polícia Militar e qual é a competência do Exército?

Muniz (2001, p. 178) argumenta que existe uma crise de identidade vivida pelas Polícias Militares brasileiras proveniente do descompasso entre a polícia democrática, que serve e protege o cidadão, e os hábitos, a cultura, as técnicas apreendidas pelos policiais, que refletem a contiguidade de um passado autoritário.

O surgimento das instituições policiais no Brasil foi marcado pela ação repressiva voltada para a manutenção da ordem pública perante a crescente diversidade social e étnica do século XIX, ocasionando uma tradição de desrespeito aos direitos individuais. “Esse padrão prevaleceu por toda a época imperial e resistiu às mudanças republicanas, que não conseguiram garantir os direitos civis para toda a população” (LAGE; MIRANDA, 2007, p. 2), tendo aprofundado seu viés autoritário durante o regime militar.

A Guarda Real da Polícia da Corte<sup>xli</sup>, criada em 1809, era subordinada ao Ministério da Guerra e da Justiça portugueses. Com o tempo, a sua estrutura foi se tornando semelhante à do Exército brasileiro. Muniz (2001, p. 182) afirma que, pelo menos desde o Segundo Império (1840-1889), as Polícias Militares começaram a ser empregadas exaustivamente

como força auxiliar do Exército regular “tanto nos esforços de guerra (como no caso da Guerra do Paraguai), quanto nos conflitos internos como as rebeliões, os motins, as revoltas populares, além, evidentemente, das operações de grande porte relacionadas ao controle das fronteiras da nação”; comprometendo as atividades propriamente policiais como o patrulhamento urbano e a proteção da sociedade.

As Polícias Militares brasileiras, desde o seu nascimento, pouco atuaram como polícias urbanas e ostensivas, eis que ao longo de sua trajetória foram “mais empregadas para os fins de segurança interna e de defesa nacional, do que para as funções de segurança pública” (MUNIZ, 2001, p. 179).

A última grande transformação no sistema policial brasileiro foi na década de 1970, quando as Polícias Civis passaram a realizar apenas as funções de polícia judiciária e as Polícias Militares ficaram com o policiamento ostensivo fardado. Note-se que foi na ditadura militar que as Polícias Militares começaram a retomar suas atividades de policiamento urbano, porém, mantendo competências como organização militar. Assim, a Polícia Militar se consolidava “simultaneamente uma polícia ostensiva da ordem pública e um órgão militar de suporte às ações de segurança interna e defesa nacional das forças combatentes brasileiras” (MUNIZ, 2001, p. 184).

No capítulo destinado à segurança pública na Constituição Federal de 1988, coube à Polícia Militar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Além disso, o Constituinte manteve a Polícia Militar como força auxiliar e reserva do Exército – conservando a tradição das constituições republicanas anteriores. Assim, aos policiais militares são aplicadas as normas constitucionais referentes aos militares das Forças Armadas.

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

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º **As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército**, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Essa vinculação com o Exército afeta a estrutura organizacional da Polícia Militar, implica o acatamento das proibições aos militares (como não ter direito à greve e



sindicalização) e influencia o regulamento disciplinar. Pressupõe-se, ainda, que valores militares devam ser incorporados pela Polícia Militar.

Ao Exército brasileiro destinam-se a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (art. 142 da CF/88). Sua finalidade é defender o território e a soberania nacionais, diferente da polícia que tem por finalidade a defesa dos cidadãos. Para cumprir sua função, o Exército tende a se organizar para o “pronto emprego”, é dizer, “mobilizar grandes contingentes humanos e equipamentos com máxima presteza e estrita observância das ordens emanadas do comando. Necessita manter-se alerta para ações de defesa e, no limite, fazer a guerra” (SOARES, 2016, p. 167). Centralização decisória, hierarquia rígida e estrutura vertical são os requisitos para o “pronto emprego” do Exército. Por esta razão, esses efetivos geralmente não são preparados para o uso comedido da força com vistas a produzir obediência sob consentimento social (é dizer, na paz). “Acima de tudo, são efetivos despreparados para realizar uma conciliação quando a negociação for a melhor alternativa e para moderar o seu uso da força se necessitam tomar decisões imediatas ou prementes, quando, então, podem retornar aos reflexos e perspectivas de seu preparo combatente” (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007a, p. 52). Em outras palavras, o Exército pode ser incompetente nas suas ações como polícia. Já o policial, detém a discricionariedade necessária para gerir os conflitos no espaço urbano, por isso não se presta a ser um estático cumpridor de ordens.

O que caracteriza o uso da força pela polícia é “o desafio de produzir *enforcement*<sup>xlii</sup> sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares” (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2014, p. 494), visando criar alternativas de obediência com consentimento social e sob o amparo da lei.

O texto constitucional se restringe a definir monopólios de policiamento. Não se pôs em acordo quais seriam “os fins, os meios e os modos de agir policial” que se destinam à defesa e garantia dos direitos fundamentais. O poder de polícia é definido de forma abstrata no Código Tributário de 1966, em seu art. 78<sup>xliii</sup>, logo “não se tem estabelecido no Brasil o que é, o que pode, o que não pode no exercício do poder de polícia” (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007b, p. 161).

Quem outorga o mandato policial à polícia é a sociedade, “que demanda as formas, os modos e os meios que deseja na ação das polícias” (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007b, p. 169-170). O poder de polícia deve, portanto, representar uma *práxis* policial a serviço da sociedade e seus limites devem ser postos para que o seu público não seja

negligenciado. O exercício do mandato policial não se presta ao “NHS” (Na Hora Sai), uma zona cinzenta onde não se sabe o que esperar de um policial. Se a polícia é chamada é porque acredita-se que ela vai utilizar os seus conhecimentos técnicos, a sua profissionalização e especialização, dentro da margem discricionária que lhe cabe, para administrar algum conflito imediato. Seu saber deve estar atrelado aos protocolos de conduta, mas, se eles não existem ou não estão publicizados, o mandato policial vira um cheque em branco, submetido a vários padrões que dificilmente representam o interesse público.

A discricionariedade é, pois, uma característica inerente à atividade policial, um predicado do seu poder de polícia. E discricionariedade não deve ser confundida com arbitrariedade. A discricionariedade é utilizada pelo policial “sempre que limites efetivos ao seu poder deixam o policial ou a polícia livre para fazer escolhas entre possíveis rotas de ação ou inação” (KENNETH, 1969 *apud* MUNIZ, 2008, p. 3). O que caracteriza o fazer policial é a tomada de decisão na rua, na esquina, no beco; é a administração dos conflitos inimagináveis pelo legislador.

Forças combatentes como o Exército são treinadas e especializadas para o cumprimento de ordens dentro de uma centralização decisória. Na guerra não se discute a decisão a ser tomada diante da ameaça, não se pondera. Cumpre-se ordens. É custoso e complexo treinar essas tropas para o exercício do mandato policial, ainda que possível, ainda que em casos excepcionais.

O que esperar das tropas federais e da polícia no cenário da Intervenção Federal? Para além de tantas expectativas vendidas, torna-se necessário investir na qualidade e na capacidade decisória desses agentes para que, só então, se espere alguma coisa deles. E que estejam prontos para dizer “não”, quando necessário.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A irreflexão de Eichmann o fez participar de um extermínio de milhões de pessoas. Devidamente manipulado, Eichmann cumpria o seu papel, o seu mandato, no regime nazista. Quando levado a julgamento, chegou a alegar que a lei o tornara um criminoso, já que as ordens de Hitler tinham força de lei. No entanto, afirmava de forma contundente não ter assassinado nenhum judeu. Este é, pois, o maior mal: “aquele cometido por ninguém” (HANNAH ARENDT, 2012, filme).

Ninguém é responsável. Ninguém se responsabiliza. Ninguém é responsabilizável.

As tragédias diárias vividas pelos indivíduos expostos à política de guerra no Rio de Janeiro são enterradas junto com os corpos vitimados. Viram apenas palanques eleitoreiros. Os combatentes, também mortos, também feridos, incorporam o discurso heroico de que lutam contra o “mal”. O trabalho do policial é sabotado, sendo levando a crer que a sua missão é “combater o mal”, destruir o “inimigo”, quando, na verdade, ele mesmo está sendo destruído.

O policial militar é o agente garantidor de direitos na esquina, no dia a dia da população. A ele se recorre quando algum evento de ameaça ou violação a direito está acontecendo no “agora”. Mas, em caminho oposto, a polícia é colocada e cobrada para atuar na política de confronto. Ataca o público que deveria servir. Nesse panorama, tropas federais são chamadas para atuar sob a mesma “lógica”. Essa violência ao outro, que vai e volta, é naturalizada. A consequência perversa deste cenário de banalização do mal é que este mal, esta violência a um “outro”, pode ser cometido por qualquer um. Imperceptivelmente.

---

<sup>i</sup> Agamben (2004, p. 60-61) sinaliza que uma das características do estado de exceção é a confusão entre atos do poder executivo e atos do poder legislativo. Para o autor, “o caso limite dessa confusão é o regime nazista em que, como Eichmann não cansava de repetir, ‘as palavras do Führer têm força de lei’. [...] O estado de exceção é um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei”.

<sup>ii</sup> Expressão recorrente na linguagem policial referente às mortes ocasionadas por operações policiais.

<sup>iii</sup> Trata-se do “processo de transferência dos negócios de propriedade de judeus para os ‘arianos’, ‘raça’ inventada pelos nazistas para classificar a eles mesmos” (ENCICLOPÉDIA DO HOLOCAUSTO, 2018), resultando na retirada dos judeus da economia alemã.

<sup>iv</sup> Os pogroms, organizados em 1938, ficaram conhecidos como “Noite dos Cristais” ou “Noite dos Vidros Quebrados”, devido aos vidros estilhaçados nas vitrines das lojas, sinagogas e moradias de judeus (ENCICLOPÉDIA DO HOLOCAUSTO, 2018).

<sup>v</sup> Palavra de origem grega que significa sacrifício pelo fogo. Seu uso atual refere-se à perseguição e ao extermínio perpetrados pelos nazistas aos judeus (ENCICLOPÉDIA DO HOLOCAUSTO, 2018). O uso do termo é problematizado por Giorgio Agamben (2010, p. 113), que afirma ser uma “irresponsável cegueira historiográfica” querer atribuir ao extermínio dos hebreus uma aura sacrificial. Para o autor, “os hebreus não foram exterminados no curso de um louco e gigantesco holocausto, mas literalmente, como Hitler havia anunciado, como ‘píolhos’, ou seja, como vida nua”.

<sup>vi</sup> Em Misse (2010), um sujeito matável é aquele objeto da sujeição criminal, é dizer, um processo de classificação social, de criminalização de sujeitos, que engloba rotulação, estigmatização e tipificação em uma única identidade social. “Trata-se de um sujeito que ‘carrega’ o crime em sua própria alma; não é alguém que comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irrecuperável, alguém que se pode desejar naturalmente que morra, que pode ser morto, que seja matável” (MISSE, 2010, p. 21).

<sup>vii</sup> Tal como descrita por Jessé Souza (2009) em referência a uma enorme gama de pessoas condenadas aos trabalhos mais pesados, duros, humilhantes, um exército de pessoas disponíveis a fazer quase de tudo, os muito precarizados socialmente, chamados provocativamente de “ralé brasileira”. O “inimigo” a ser banido vem deste estrato social e, por isso, essas identidades em algum momento se entrelaçam.

<sup>viii</sup> “Cidadão de bem” constitui mais uma forma de discriminação e seleção de indivíduos presente no vocabulário brasileiro e, em especial, das forças de segurança. Há uma seletividade punitiva discriminatória quando cidadãos são distinguidos entre aqueles que seriam “de bem” e aqueles que sequer seriam considerados cidadãos (sujeitos de direitos) por parte dos discriminadores.

<sup>ix</sup> Interessante notar que não há uma “evolução” cronológica dessas representações relativas às favelas. A questão estética, por exemplo, vai aparecer na década de 20 com as discussões feitas por médicos, engenheiros e jornalistas sobre a

remodelação da cidade do Rio de Janeiro. A favela era vista como a “lepra da estética”. Em 1930, surge um Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da cidade do Rio de Janeiro elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, durante a gestão do prefeito Prado Junior. Da mesma maneira, a favela era concebida como espaço sem ordem, sem higiene, sujo e que manchava a vizinhança. Já em 2018, o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, anunciou que iria reformar as fachadas de alguns prédios na favela da Rocinha para passar uma ideia de “comunidade arrumada” para as pessoas que passam pela Autoestrada Lagoa-Barra, posto que, na visão do prefeito, a favela parecia “muito feinha”. Entrevista disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2018/03/prefeito-do-rio-anuncia-obra-na-rocinha-e-revolta-internautas-esta-m.html>. Acesso em 28 mar. 2018.

<sup>x</sup> Importante mencionar que a Rocinha é considerada uma das maiores favelas da América Latina e é a maior do Brasil. Sua população estimada era, em 2010, de 98.319 habitantes (Censo do EGP-Rio, 2010). O espaço edificado da Rocinha é complexo e heterogêneo. A favela subdivide-se em setores que expressam a diversidade socioespacial, onde as áreas de difícil acesso (nos becos, por exemplo) são marcadas pela precariedade. Muito mais que embelezamento externo, a favela demanda políticas públicas de outra ordem, mais efetivas e sustentáveis.

<sup>xi</sup> Sobre a importância da mídia para a consolidação da “Segurança Pública” como uma questão central (uma “problemática obrigatória”) no cenário do Rio de Janeiro, consultar Silva (2007).

<sup>xii</sup> Cabe observar que o termo “pacificação” tem sido uma categoria concebida como sinal de eliminação de conflitos, contrapondo a concepção de que o conflito é inerente a qualquer agrupamento humano e o que se deve procurar é a sua administração. Além disso, o uso do termo pode sugerir um “outro” inferiorizado, “desprovido de civilização” (MUSUMECI *et al.*, 2015, p. 34), à espera da salvação que virá de fora.

<sup>xiii</sup> Para Jorge da Silva (2008), a garantia da segurança dos cidadãos corresponde à seguinte fórmula: Diminuição dos riscos reais + Administração dos riscos reais ou imaginários + Administração do medo = Segurança.

<sup>xiv</sup> Para efeitos deste trabalho, considerados como um rol de direitos que priorizam a dignidade da pessoa humana.

<sup>xv</sup> Esse modelo de operação para policiamento em grandes eventos será repetido em outras ocasiões, tal como para a realização das Olimpíadas 2016, quando o Rio de Janeiro foi palco novamente de um policiamento fortemente armado nas ruas, promovido pela Marinha, Exército e Polícia Militar.

<sup>xvi</sup> O uso das tropas federais para atuação no campo da segurança pública tem sido frequente no Rio de Janeiro. Em 2017, o presidente Michel Temer promulgou decreto autorizando o emprego das Forças Armadas para “a garantia da Lei e da Ordem, em apoio às ações do Plano Nacional de Segurança Pública, no Estado do Rio de Janeiro, no período de 28 de julho a 31 de dezembro de 2017”. Em fevereiro de 2018, como será abordado no trabalho, Temer decretou a Intervenção Federal na área da segurança pública do Rio de Janeiro e nomeou para o cargo de Interventor um militar (General do Exército Walter Souza Braga Netto).

<sup>xvii</sup> Tavares dos Santos *et al.* (2013, p. 207) aduzem, a partir de experiências internacionais, que os cinco pilares da polícia comunitária são: 1) a orientação externa da organização policial, sugerindo que as práticas policiais sejam orientadas pelas expectativas e necessidades da comunidade atendida; 2) a orientação pela resolução de problemas; 3) parcerias externas e internas; 4) a responsabilização da polícia e 5) o empoderamento local e gestão participativa dos problemas de segurança e de qualidade de vida.

<sup>xviii</sup> Outra narrativa sobre essa primeira ocupação pode ser encontrada em Muniz e Albernaz (2017).

<sup>xix</sup> A filosofia da polícia de proximidade é explicada como uma estratégia de policiamento fundamentada na parceria entre cidadãos e policiais, visando a construção compartilhada da segurança pública local. Rocha e Borges (2014, p. 15) recordam que durante muito tempo a Secretaria de Segurança Pública utilizou o termo “policiamento comunitário” para se referir à UPP, o que depois se transformou na “polícia de proximidade”, aparecendo, inclusive, nos decretos editados a partir de 2011. Embora haja diferenças entre “polícia comunitária” e “polícia de proximidade”, ambas as expressões são utilizadas para fazer referência ao projeto UPP.

<sup>xx</sup> A “polícia de proximidade” que se construiu ao longo dos anos de UPP é uma prática de pequena parcela do efetivo policial que se dedica a oferecer projetos sociais, “mediação” de conflitos, atendimento a demandas pontuais de alguns moradores de determinadas áreas das favelas e participação nos Conselhos de Gestão Comunitária de Segurança. É claro que esse efetivo vai trabalhar de diversas maneiras, a depender da UPP e das peculiaridades das favelas, mas basicamente foi nisso que se traduziu a “polícia de proximidade” da UPP.

<sup>xxi</sup> Uma das medidas propostas pelo Gabinete de Intervenção Federal foi a extinção de algumas UPPs. Até o momento da escrita deste trabalho, foi anunciada a extinção da UPP Batan, UPP Vila Kennedy, UPP Mangueirinha e UPP Cidade de Deus.

<sup>xxii</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/temer-assina-decreto-que-autoriza-forcas-armadas-a-atuarem-na-seguranca-publica-do-rio.ghtml>. Acesso em: 01 abr. 2018.

<sup>xxiii</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/temer-assina-decreto-que-autoriza-forcas-armadas-a-atuarem-na-seguranca-publica-do-rio.ghtml>. Acesso em: 01 abr. 2018.

<sup>xxiv</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI), fundada por moradores e ex-moradores da Maré, que tem como missão construir um processo global de desenvolvimento sustentável para o território local.

<sup>xxv</sup> Segundo dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação divulgados em matéria na Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/desde-fhc-as-forcas-armadas-sao-usadas-como-gambiarra-diz-pesquisadora>. Acesso em 02 abr. 2018.

<sup>xxvi</sup> Antônio Francisco Bonfim Lopes, o “Nem da Rocinha”, é considerado um dos principais chefes do comércio de drogas na Rocinha.

<sup>xxvii</sup> Rogério Avelino da Silva, conhecido como “Rogério 157”, nega ter sido o chefe do comércio de drogas na Rocinha, afirmando que apenas obedecia aos comandos enviados por “Nem”. Veja mais em: <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/59205>. Acesso em: 12 abr. 2018.

<sup>xxviii</sup> Fala disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/30/politica/1506778755\\_591309.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/30/politica/1506778755_591309.html). Acesso em 04 abr. 2018.

<sup>xxix</sup> Entrevista disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/desde-fhc-as-forcas-armadas-sao-usadas-como-gambiarra-diz-pesquisadora>. Acesso em: 02 abr. 2018.

<sup>xxx</sup> Entrevista disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/desde-fhc-as-forcas-armadas-sao-usadas-como-gambiarra-diz-pesquisadora>. Acesso em: 02 abr. 2018.

<sup>xxxi</sup> O Decreto n.º 9.288/2018 foi aprovado pela Câmara dos Deputados por 340 votos a 72, com uma abstenção, e pelo Senado Federal por 55 votos a 13, com uma abstenção.

<sup>xxxii</sup> Entrevista disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados>. Acesso em 05 abr. 2018.

<sup>xxxiii</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/na-posse-jungmann-critica-classe-media-que-financia-crime-consumindo-drogas-22437267>. Acesso em 04 abr. 2018.

<sup>xxxiv</sup> Entrevista disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698\\_373309.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html). Acesso em 04 abr. 2018.

<sup>xxxv</sup> No sentido que Giorgio Agamben confere ao termo: “O estado de exceção não é o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão. [...] Não é a exceção que se subtrai à regra, mas a regra que, suspendendo-se, dá lugar à exceção[...]” (AGAMBEN, 2010, p. 24/25). Isto de modo algum significa a exclusão da ordem jurídica, pois, segundo o autor (2004, p. 42), “o estado de exceção moderno é [...] uma tentativa de incluir na ordem jurídica a própria exceção, criando uma zona de indiferenciação em que fato e direito coincidem”.

<sup>xxxvi</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/general-vilas-boas-militares-precisam-ter-garantia-para-agir-sem-o-risco-de-surgir-uma-nova-comissao-da-verdade.ghtml>. Acesso em: 04 abr. 2018.

<sup>xxxvii</sup> Entrevista disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698\\_373309.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html). Acesso em 04 abr. 2018.

<sup>xxxviii</sup> Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,metas-da-intervencao-no-rio-vaio-de-militares-da-reserva-na-pm-a-mais-eventos-civicos-mostra-plano,70002340711>. Acesso em 01 jul. 2018.

<sup>xxxix</sup> Membros do Observatório da Intervenção, projeto criado para acompanhar e publicizar os desdobramentos da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, denunciam a ausência de informações relacionadas ao efetivo das forças de segurança empregado nas operações; ao tipo de prisões realizadas, se ocorridas com mandado de prisão ou em caso de flagrante; e às motivações para cada prisão. Veja mais em: <https://www.ucamcesec.com.br/artigo/um-vacuo-de-informacoes-sobre-a-intervencao-federal-no-rio/>. Acesso em 07 ago. 2018. O que se tem notícia, em cinco meses de intervenção (fev. - jul.), é que os resultados das operações têm sido “pífios”: “foram apreendidos menos fuzis, metralhadoras e submetralhadoras durante os meses de intervenção (92) do que no mesmo período de 2017 (145). Em compensação, tiroteios e disparos aumentaram 37%, as chacinas, 80% e as mortes em chacinas (três pessoas mortas ou mais), 128%” (RAMOS, 2018a). Em agosto de 2018, o Observatório da Intervenção divulgou que, das 66 ações estipuladas no Plano Estratégico, apenas 11 foram entregues até o momento. “As ações já cumpridas focam no patrulhamento ostensivo e no reaparelhamento das polícias, ao passo que medidas voltadas à inteligência e à redução dos crimes contra a vida andam a passo mais lento. Alegando dificuldades, os generais recentemente anunciaram que em setembro farão uma revisão do Plano” (DUTRA, 2018, p. 7). Segundo o Observatório, de fevereiro a julho, 736 pessoas foram mortas pela polícia, 51 agentes foram mortos (50 policiais e um militar das Forças Armadas) e ocorreram 4.850 tiroteios, superando o semestre anterior (RAMOS, 2018b).

<sup>xl</sup> Tomo de empréstimo termo utilizado por Jacqueline Muniz quando faz referência ao mandato policial (2014).

<sup>xli</sup> A Guarda Real foi extinta em 1831 e, logo no mesmo ano, foi criada outra organização policial militarizada — o Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Em 1866, esta Guarda passou a se chamar Corpo Militar de Polícia da Corte. Com a Constituição de 1891, o Corpo Militar foi transformado na Brigada de Polícia da Capital Federal. Em 1919, a Brigada passou a ser chamada de Polícia Militar (MUNIZ, 1999, p. 44-45).

<sup>xlii</sup> Sem tradução para a língua portuguesa. Está associado à produção de obediência e à garantia do cumprimento das leis.

<sup>xliii</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito,



interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 197p.

AGAMBEN, Giorgio. **Por uma Teoria do Poder Destituente**. Palestra pública em Atenas, 16 nov. 2013. Disponível em: <https://5dias.wordpress.com/2014/02/11/por-uma-teoria-do-poder-destituente-de-giorgio-agamben/>. Acesso em 04 abr. 2018.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2004. 143p.

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BATISTA, Vera Malaguti. **O Alemão é muito mais complexo**. Texto apresentado no 17º Seminário Internacional de Ciências Criminais. São Paulo, 23 jul. 2011.

BETIM, Felipe. Jacqueline Muniz: “Empregar o Exército no Rio é uma teatralidade operacional de alto custo e baixa eficácia”. **El País**, Rio de Janeiro, 23 fev. 2018. Intervenção Federal no Rio de Janeiro. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698\\_373309.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html). Acesso em: 04 abr. 2018.

BORELLI, Patricia Capelini. Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem: O que são e quando podem ser convocadas as operações de GLO. **Politize**, maio. 2017. Disponível em: <http://www.politize.com.br/operacoes-de-garantia-da-lei-e-da-ordem-o-que-sao/>. Acesso em 01 abr. 2018.

BRASIL. Decreto 9.288/2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018.

BRASIL. Lei 13.491/2017. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A banalidade do mal. **Folha de São Paulo**, 29 jul. 2013.

BURGOS, Marcelo Baumann *et al.* O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. **Desigualdade & Diversidade** - Revista de Ciências Sociais da PUC - Rio, n. 11, p. 49-98, ago./dez. 2011.

CARVALHO, Marco Antônio. Plano é avanço, mas tempo e violência cotidiana são desafios, dizem especialistas. **O Estado de São Paulo**, 07 jun. 2018. Especial. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,metas-da-intervencao-no-rio-vao-de-militares-da-reserva-na-pm-a-mais-eventos-civicos-mostra-plano,70002340711>. Acesso em: 01 jul. 2018.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, maio 2007.

DUTRA, Walkiria Zambrycki. Estratégias da intervenção não priorizam inteligência e combate à corrupção. In: RAMOS, Silvia (coord.). **Vozes sobre a intervenção**. Rio de Janeiro: CESeC, ago. 2018.

EGP-RIO. **Censo favelas PAC**. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/egprio\\_imagens/Uploads/Apres\\_censo.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/egprio_imagens/Uploads/Apres_censo.pdf). Acesso em 08 abr. 2018.

ENCICLOPÉDIA DO HOLOCAUSTO. Holocausto: Um local de aprendizado para estudantes. **United States Holocaust Memorial Museum**, Washington, DC. Disponível em: <https://www.ushmm.org/ptbr/outreach>. Acesso em: 27 mar. 2018.

FICHINO, Daniela Alessandra Soares. **Pasárgada Reconquistada?** Estudo sobre o processo de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora. São Paulo, 2012. 111f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

GONÇALVES, Rafael Soares. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, abr. 2013. ISSN 1982-0569. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635115>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

HANNAH ARENDT. Direção: Margarethe Von Trotta. Alemanha: Heimatfilm GmbH, 2012. 113 min.

LAGE, Lana; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Da polícia do rei à polícia do cidadão. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, n. 25, out. 2007.

LÔBO, Cristiana. “Militares precisam ter garantia para agir sem o risco de surgir uma nova Comissão da Verdade”, diz comandante do Exército. **G1**, 19 fev. 2018. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/general-vilas-boas-militares-precisam-ter-garantia-para-agir-sem-o-risco-de-surgir-uma-nova-comissao-da-verdade.ghtml>. Acesso em: 04 abr. 2018.

MARTÍN, Maria. Cerco militar sai da Rocinha e expõe mais rixa política que sucesso tático. **El País**, Rio de Janeiro, 30 set. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/30/politica/1506778755\\_591309.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/30/politica/1506778755_591309.html). Acesso em: 04 abr. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Garantia da Lei e da Ordem**. Esplanada dos Ministérios, Brasília – DF, 2014.



MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil. **Fórum Sociológico** [Online], n. 25, p. 2-16, nov. 2014. Disponível em: <http://sociologico.revues.org/886>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, São Paulo, p.15-38, 2010.

MISSE, Michel. As Ligações Perigosas: Mercado Informal Ilegal, Narcotráfico e Violência no Rio. In: **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 179-209.

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra R. H; FRANCO, Andrea Marinho de Souza. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Rev. Adm. Pública**, 49 (2), p. 493-518, mar./abr.2015.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ALBERNAZ, Elizabete. **Moralidades entrecruzadas nas UPPs: Uma narrativa policial**. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 18., 2017, Brasília. Anais. Brasília: SBS, 26-29 jul. 2017. Disponível em: <http://sbs2017.com.br/anais/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-1343-1.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR, Domício. Mandato Policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (Orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 491-502.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **Discrecionabilidade Policial e a Aplicação Seletiva da Lei na Democracia**. Grupo de Estudos Estratégicos, Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://estudosdeseguranca.blogspot.com.br/2008/>. Acesso em: 05 abr. 2018.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR. Forças Armadas e Policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, 1 ed., p. 48-63. 2007a.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JUNIOR. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 159-172. 2007b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300011>. Acesso em: 05 abr. 2018.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. A crise de identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. **Security and Defense Studies Review**, v. 1, p. 187-198, 2001.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. **“Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999. 286 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUSUMECI, Leonarda *et al.* “Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. Resultados da pesquisa UPP: O que pensam os policiais. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESeC**, Boletim Segurança e Cidadania, n. 19, nov. 2015.

RAMOS, Beatriz Drague. “Desde FHC, presidentes usam Forças Armadas como gambiarra”. Entrevista – Jacqueline Muniz. **Carta Capital**, 22 fev. 2018. Sociedade. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/desde-fhc-as-forcas-armadas-sao-usadas-como-gambiarra-diz-pesquisadora>. Acesso em 02 abr. 2018.

RAMOS, Carlos Eduardo de Franciscis *et al.* **Plano Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal**. Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – GIF/RJ, 29 maio. 2018. 80p.

RAMOS, Silvia (coord.). **Cinco meses de intervenção federal: Muito tiroteio, pouca inteligência**. Infográfico. Rio de Janeiro: Observatório da Intervenção/CESeC, jul. 2018a.

RAMOS, Silvia (coord.). **Seis meses de intervenção federal: O Rio precisa de uma política de segurança que salve vidas**. Infográfico. Rio de Janeiro: CESeC, ago. 2018b.

RIBEIRO, Ludmila. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, 211, XLIX (2.º), p. 272-309, 2014. ISSN 2182-2999.

ROCHA, Lia de Mattos; BORGES, Doriam. UPPs e os múltiplos significados de “paz” na perspectiva dos jovens moradores de favelas “pacificadas”. In: CARDOSO, Adalberto (org.). **Juventudes na cidade: violência, cultura, religião, escola**. 1 ed. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2014. 212p. p. 13-37.

RODAS, Sergio. Para especialistas, intervenção federal no RJ é inconstitucional e não dá resultados. **Revista Consultor Jurídico**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/intervencao-federal-rio-inconstitucional-nao-dara-resultados>. Acesso em 05 abr. 2018.

SANTOS, José Vicente Tavares dos (coord.). Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação de propostas de Política Pública de Segurança. In: FIGUEIREDO, Isabel Seixas de; NEME, Cristina; LIMA, Cristiane do Socorro Loureiro (Orgs.). **Políticas públicas: análise e diagnósticos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013. 376p. p. 205-281

SILVA, Edilson Márcio Almeida da. **Das Reportagens Policiais às Coberturas de Segurança Pública: representações da ‘violência urbana’ em um jornal do Rio de Janeiro**. 186f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

SILVA, Eliana Sousa. **A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017.

SILVA, Franklin Leopoldo e. **Quem somos nós?** Hannah Arendt por Franklin Leopoldo e Silva. Entrevista concedida a Celso Loducca, 02 jul. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OCZCKiEb3-o&index=2&list=PLD-pvcRhRL1htN0Za1VFf6z5DDRIPm8pm&t=0s>. Acesso em 21 mar. 2018.

SILVA, Jorge da. **Drogas: Alternativas à “guerra”**. 2010. Disponível em: [http://www.comunidadessegura.org.br/files/artigo\\_cel\\_jorge\\_da\\_silva.pdf](http://www.comunidadessegura.org.br/files/artigo_cel_jorge_da_silva.pdf). Acesso em: 04 abr. 2018.

---

SILVA, Jorge da. **Criminologia Crítica: segurança e polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. Análise do Especialista. In: MUDAMOS. **Segurança Pública**. Relatório do Ciclo de Debates. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: [https://mudamos-its-production-images.s3.amazonaws.com/uploads/production/compilation\\_files/1/files/original.pdf?1472596045](https://mudamos-its-production-images.s3.amazonaws.com/uploads/production/compilation_files/1/files/original.pdf?1472596045) . Acesso em: 05 abr. 2018.

SOARES, Luiz Eduardo. Prefácio. In: MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado Favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. São Paulo: Editora Gente, 2014.

SOUZA, André *et. al.* Na posse, Jungmann critica classe média que financia crime consumindo drogas. **O Globo**, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/na-posse-jungmann-critica-classe-media-que-financia-crime-consumindo-drogas-22437267>. Acesso em: 04 abr. 2018.

SOUZA, Jessé. **Ralé Brasileira**. Quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. 484 p.

SNYDER, Timothy. **Sobre a tirania: vinte lições do século XX para o presente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

TEMER assina decreto que autoriza uso das Forças Armadas na segurança pública do RJ. **G1**, Brasília, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/temer-assina-decreto-que-autoriza-forcas-armadas-a-atuarem-na-seguranca-publica-do-rio.gh.html>. Acesso em 01 abr. 2018.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, out. 2000.