



**UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI**  
**Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Ambiente e Sociedade**

**Fabiano Ferreira de Souza**

**A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE**

**Teófilo Otoni**

**2022**



**Fabiano Ferreira de Souza**

**A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Ambiente e Sociedade da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Márcio Paschoino Lupatini

**Teófilo Otoni**

**2022**

### Catálogo na fonte - Sisbi/UFVJM

S729 Souza, Fabiano Ferreira de  
2022 A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE  
[manuscrito] / Fabiano Ferreira de Souza. -- Diamantina, 2022.  
211 p.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Márcio Paschoino Lupatini.

Dissertação (Mestrado Profissional em Tecnologia, Ambiente e Sociedade) -- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Ambiente e Sociedade, Diamantina, 2022.

1. Segurança Pública.. 2. Estado.. 3. Mercantilização.. I. Lupatini, Márcio Paschoino. II. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFVJM com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Este produto é resultado do trabalho conjunto entre o bibliotecário Rodrigo Martins Cruz/CRB6-2886 e a equipe do setor Portal/Diretoria de Comunicação Social da UFVJM


**Fabiano Ferreira de Souza**

**A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA NA  
CONTEMPORANEIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado Profissional em Tecnologia, Ambiente e Sociedade, da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre


Orientador: Prof. Dr. Márcio Paschoino Lupatini

Data de aprovação: 29/04/2022.

Documento assinado digitalmente  
 MARC O PASCHOINO LUPATINI  
Data: 31/07/2022 20:21:14-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>


---

Prof. Dr. Márcio Paschoino Lupatini – Orientador  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Documento assinado digitalmente  
 RAQUEL CRISTINA LUCAS MOTA  
Data: 02/08/2022 11:17:55-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>


---

Profª. Dra. Raquel Cristina Lucas Mota – Membro  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Documento assinado digitalmente  
 Fernando Leitaõ Rocha Junior  
Data: 02/08/2022 11:45:10-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof. Dr. Fernando Leitão Rocha Junior –Membro  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Documento assinado digitalmente  
 ALESSANDRA DE PAULA CARLI  
Data: 02/08/2022 13:35:47-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Profª. Dra. Alessandra de Paula Carli – Membro  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

**Teófilo Otoni**



Eu dedico o trabalho em tela, à todos aqueles que nunca esqueceram qual é seu lugar de fala. Agradeço também à minha esposa, aos meus pais, amigos, tias (os) e ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva

.





## AGRADECIMENTOS

“Você é filho de quem?!” Essa pergunta é bastante recorrente, durante um longo tempo eu respondia a essa pergunta sem de fato compreender a “malícia” um tanto jocosa dos “perguntadores”. Sempre que questionado, eu respondia: “Sou filho do Chico Mototáxi e da Angelita e irmão da Fabricia (mal)”. A minha resposta ao contrário da pergunta, não tinha malícia, alguma.

Eu sempre fui um leitor ávido, em parte esse hábito foi incentivado por meu pai e também pela minha mãe, que apesar de não terem esse hábito, sempre compreenderam que a leitura e a educação eram (ainda é) um ato revolucionário, e uma importante forma possível de ascensão social. A tia Rosinha e a tia Neia sempre me incentivaram, elas também acreditam nesse potencial transformador da educação, e me auxiliaram ao longo de todo o ensino médio.

A prefeita Maria José, do Partido dos Trabalhadores (PT), também acreditava no potencial emancipador da educação, e dividiu conosco um importante sonho: Uma universidade pública nos Vales! O sonho da prefeita Maria José também foi sonhado por nós, filhos de mães e pais, mães e pais que não tem os seus sobrenomes presentes nas escolas, praças e ruas de Teófilo Otoni.

O sonho da prefeita, o nosso sonho foi em parte reconhecido pelo presidente Lula e pelo então ministro da educação, o Fernando Hadaad, eles de fato fizeram acontecer! A nossa cidade recebeu uma Universidade Federal! Eu me lembro da alegria com a qual recebemos essa notícia, A Nardélia deu pulos de Alegria, eu e o Vitor Missias fizemos planos ambiciosos.

Quem um dia iria dizer, que a universidade mudaria a vida de tantas pessoas ao mesmo tempo? A minha vida em particular foi transformada de tal forma, que dentro da universidade eu conheci a minha companheira e grande amor da minha vida, a Ivone Moreira. As ligações que fizemos superam tempo e distância, o que dizer dos amigos: Juliano (carcará); Marcos (tigrão); Ana Cláudia (mimi); Sandra; Hudson; Henrique (Brother); Sônia (Soninha); Claudinei; Ana Eustáquia (vó); Alemão e tantos outros!

A graduação em Serviço Social na UFVJM começou a me dar clareza da dinâmica social do Brasil, eu comecei a descobrir qual era o meu local de fala, evidentemente um local de fala bem específico. Esses agradecimentos partem do meu local de fala, junto comigo estão outros, partilhamos a mesma cor da pele e a mesma posição societária de classe.

Aos mestres daquele tempo, mestres que hoje são doutores (com doutorado), devo agradecimento especial: Márcio Lupatini (orientador); Ricardo Silvestre; Raquel Lucas; Vanessa Juliana; Ricardo Lara; Catarina; Marivaldo; Diogo Prado; Fernando e tantos outros

que fazem parte da história da UFVJM, que também é a minha história. Aos mestres a minha reverência e gratidão, ou deveria dizer camaradas?!

Hoje, realizo mais um sonho, sou o primeiro integrante da minha família com três títulos conquistados dentro da universidade pública! Deus sempre esteve presente e junto comigo, um Deus questionador, que me moveu na direção correta e que me permitiu fazer grandes e novos amigos, não é mesmo Saulo (o Saulo é maluco). O que dizer dos seguintes camaradas: Luiz Fernando; Lídia; Igor; Heberson; Hagata; Guetão; Edimar e Carol?! Pessoas imprescindíveis e necessárias, frente ao atual cenário negacionista, mas é no pior cenário que encontramos as melhores pessoas.

Devo agradecer à paciência dos meus colegas de serviço, que me auxiliaram nessa caminhada, não é mesmo Mesmer; Rennan; Denizar; João Rafael e aos meus chefes o Sgt Costa, Sgt Henrique e o Sgt Paulo.

Hoje, após alguns anos de estudo, eu consigo notar com relativa facilidade, a real intenção daqueles que me perguntam: “Você é filho de quem?!”. Os perguntadores pouco se importam se somos filhos de Chicos, Josés, Pedros, Marias ou Anas. Os Perguntadores na verdade querem uma única resposta: Não somos filhos de ninguém importante. Ao ouvir a nossa resposta, com um sorriso jocoso no rosto, eles dão de ombros, como sempre fizeram.

Os inquisidores, aqueles que se interessam por nossa árvore genealógica e que buscam mostrar a sua superioridade (agora eu percebo isso), então para eles eu respondo:

“Eu sou filho da expansão da universidade pública, eu sou filho da política de cotas, eu sou filho da resistência ao fascismo, eu sou filho do combate ao racismo, eu sou filho de todos aqueles que vieram antes de mim e não conseguiram chegar onde eu cheguei, sou filho de Chico e Angelita, sou filho de Zumbi e Mariguela... eu sou a “Eminencia Parda” (Emicida).

O zé povinho só pode falar (só falar)  
Mas o mundo todo pode ver (falar)  
Onde estiver, onde pisar (aham, o que?)  
Nós sempre vai ser gueto (é isso mesmo, rapaz)

(trecho da letra da música "Gueto" do Emicida)

.



## RESUMO

O projeto em tela busca identificar quais são os fatores norteadores da política de segurança pública brasileira na contemporaneidade, cujo fio condutor é a caracterização dessa política, a partir da década de 1990, no tocante à lógica gerencial e mercadológica. A política de segurança pública é elemento indissociável do Estado, de forma que um não pode existir sem o outro, por isso procede-se uma criteriosa análise sobre a gênese e forma do Estado moderno. Em seguida, através de um recorte temporal, o Estado brasileiro é analisado pelo ângulo da sua reforma, a partir da década de 1990, com foco nos impactos que essa “reforma” trouxe para a política de segurança pública. Aprender a segurança pública à luz da reforma do Estado, implica considerar que ocorreu uma mudança no papel desempenhado pelo Estado ao longo da década de 1990, e que esse Estado passou e (ainda passa) por um processo de refuncionalização, pois defende-se que com essa “reforma” houve um sistemático processo de desmonte estrutural do Estado, que fez retroceder o escopo das políticas sociais e promove alterações diversas nas políticas públicas de uma forma geral, e conseqüentemente na política de segurança pública. Nessa pesquisa, a Segurança Pública será caracterizada por intermédio de uma leitura crítica acerca da crise econômica contemporânea, da particularidade brasileira neste processo, localizando-a como decorrente de um conjunto de mudanças impostas pela classe dirigente, para o grande ciclo de depressão que se abateu sobre a economia mundial, que teve início nos anos 1970. Essas mudanças impostas como alternativas para conter o ciclo de crises do capitalismo serviram de fundamentação para a “reforma”, promovendo a refuncionalização do Estado, que corresponde a uma conseqüente alteração da sua dimensão econômica e também de sua dimensão política e, conseqüentemente, da segurança pública que figura como parte constitutiva do Estado.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Estado. Mercantilização.



## ABSTRACT

The project seeks to identify the factors that guide Brazilian public security policy today, and its main thread is the characterization of this policy from the 1990 on, in terms of managerial and market logic. Public security policy is an inseparable element of the State, so that one cannot exist without the other. Next, through a temporal cut, the Brazilian State is analyzed from the angle of its reform, beginning in the 1990s, with focus on the impacts that this "reform" brought to public security policy. To understand public security in the light of State reform implies considering that a change in the role played by the State occurred during the 1990s, and that this State underwent and (still is) undergoing a process of re-functionalization, since it is argued that with this "reform" there was a systematic process of structural dismantling of the State, which reduced the scope of social policies and promoted diverse alterations in public policies in general, and consequently in public security policy. In this research, public security will be characterized through a critical reading of the contemporary economic crisis, and the Brazilian particularity in this process, locating it as a result of a set of changes imposed by the ruling class for the great depression cycle that struck the world economy, which began in the 1970s. These changes imposed as alternatives to contain the crisis cycle of capitalism served as a basis for "reform", promoting the refunctionalization of the State, which corresponds to a consequent alteration of its economic dimension and also of its political dimension and, consequently, of the public security that figures as a constitutive part of the State.

**Keywords:** Public Security. State. Mercantilization.





## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2 CAPÍTULO 1: ESTADO E NEOLIBERALISMO .....</b>	<b>22</b>
2.1 Aspectos gerais acerca da gênese e forma do Estado moderno .....	22
2.2 Aspectos Gerais acerca do Estado à luz da tradição marxista .....	24
2.3 Aspectos gerais acerca da dimensão militar do Estado.....	28
2.4 Reforma ou Contrarreforma? .....	30
2.5 Apontamentos gerais acerca do neoliberalismo .....	31
2.6 Neoliberalismo, Reforma do Estado e as instituições políticas.....	34
2.7 Aspectos gerais acerca do Neoliberalismo no Brasil .....	36
2.8 A indissociável relação entre a reforma do Estado brasileiro e o neoliberalismo .....	38
2.9 Um vislumbre da segurança pública na cena contemporânea: Estado, neoliberalismo e ampliação da dimensão punitivista .....	41
2.10 Formação sócio-histórica do Brasil e as protoformas da segurança pública .....	43
<b>3 CAPÍTULO 2: UM APANHADO ACERCA DO JUSNATURALISMO E SEUS PRINCIPAIS TEÓRICOS.....</b>	<b>48</b>
3.1 Aspectos gerais acerca do Estado constitucional .....	56
<b>4 CAPÍTULO 3: ESTADO: OS FUNDAMENTOS PARA UMA NOVA LEITURA.....</b>	<b>61</b>
4.1 O Estado e a reprodução capitalista: Uma reação indissociável.....	62
4.2 A forma social capitalista e a forma política em Mascaró .....	65
4.3 Mascaró e a forma política .....	70
4.4 As particularidades da instituição política .....	77
<b>5 CAPÍTULO 4: ESTADO CAPITALISTA E O NEOLIBERALISMO: PRIMEIROS PASSOS .....</b>	<b>81</b>
5.1 Mercadoria: Um debate necessário.....	89
5.1.1 Mercadoria.....	90
5.2 Tópicos gerais sobre a Gênese da Polícia Moderna na Europa .....	98
5.3 As peculiaridades do Modelo de Polícia Londrino .....	102
5.4 Gênese, forma e a consolidação do modelo policial norte-americano .....	106

<b>5.5 O caminhar histórico da Segurança Pública brasileira: Período colonial até o Estado democrático de direito Londrino .....</b>	<b>108</b>
<b>5.6 Aspectos gerais acerca da segurança pública no contexto histórico da primeira República 1889-1930 e da Era Vargas .....</b>	<b>112</b>
<b>5.7 Aspectos gerais acerca da segurança pública no contexto histórico do Regime Militar (1964-85) e do Estado Democrático de Direito (1985) .....</b>	<b>115</b>
<b>5.8 As polícias militares do Brasil no limiar da CF/88 e persistência do vínculo com o exército .....</b>	<b>117</b>
<b>5.9 A segurança pública no contexto do Estado democrático de Direito .....</b>	<b>120</b>
<b>5.10 As balizas da segurança pública enquanto política .....</b>	<b>123</b>
<b>5.11 A que se refere o poder de polícia.....</b>	<b>127</b>
<b>6 CAPÍTULO 5: SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE O VELHO (1964) E O NOVO 1990 APÓS CF88.....</b>	<b>131</b>
<b>6.1 A política nacional de segurança pública: caminhos e dilemas .....</b>	<b>133</b>
<b>6.2 A segurança pública no limiar da contemporaneidade .....</b>	<b>141</b>
<b>7 CAPÍTULO 6: NEOLIBERALISMO, UMA RACIONALIDADE?.....</b>	<b>146</b>
<b>7.1 A racionalidade neoliberal e generalização da “forma empresa” .....</b>	<b>154</b>
<b>7.2 A governabilidade neoliberal .....</b>	<b>156</b>
<b>7.3 A racionalidade neoliberal e a financeirização do cotidiano.....</b>	<b>162</b>
<b>7.4 Normatividade neoliberal, ideologia e o surgimento da: A falácia do livre mercado.....</b>	<b>167</b>
<b>7.5 Racionalidade neoliberal, nova gestão e segurança pública .....</b>	<b>173</b>
<b>8 CAPÍTULO 7: O SISTEMA DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO E A SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>179</b>
<b>8.1 Comparada: gênese do sistema de gestão para resultados na segurança pública implantados na região sudeste .....</b>	<b>183</b>
<b>8.2 Uma visão geral sobre os conceitos da gênese do sistema de metas baseado em indicadores de desempenho.....</b>	<b>192</b>
<b>9 CONCLUSÃO .....</b>	<b>197</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>205</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Consideramos que a produção científica deve se inserir diretamente no interior das dimensões que dão concretude a nossa vida em sociedade. Naquilo que diz respeito à Segurança Pública, o caso não é diferente, deve-se sempre desprender esforços tendo como finalidade o bem-estar da coletividade, propondo conhecimentos que contribuam diretamente para a melhoria da mesma (RODRIGUES, 2013).

Sobre as possibilidades positivas que gravitam em torno do processo de produção de conhecimento, encontramos em Rodrigues (2013):

[...] podemos citar tanto a produção de vacinas quanto a estruturação de políticas sociais (como a de assistência social) exemplos de ações tomadas a partir da produção científica que proporcionaram a melhoria das condições de vivência de enorme quantidade de seres humanos. [...] (RODRIGUES, 2013, p.18).

O processo de produção do conhecimento se insere em uma realidade em que interesses antagônicos de classes sociais distintas, são postos em movimento e disputam o mesmo espaço, como salienta Lara (2011):

Nas sociedades em que existem relações envolvendo interesses antagônicos, as ideias refletem essas diferenças. Embora predominem aquelas que representam os interesses do grupo dominante, a possibilidade de produzir ideias que representam a realidade social do ponto de vista de outro grupo reflete a possibilidade de transformação presente na própria sociedade (LARA, 2011, p.267-268).

A produção do conhecimento científico, inserida na lógica da luta de classes, também pode ser empregado em desfavor da sociedade, convergindo para a destruição de históricas conquistas sociais e para a ampliação da desigualdade, fator que pode levar a produção de inúmeros malefícios para a sociedade. Como salienta Rodrigues (2013):

[...] Esta mesma produção científica pode ser utilizada enquanto meio para a promoção de atrocidades, com o propósito único da acumulação de riqueza. Ao final da segunda guerra mundial, por exemplo, que teve motivações claramente políticas e econômicas, os Estados Unidos da América lançaram sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki bombas atômicas que ocasionaram a morte de centenas de milhares de pessoas. [...] (RODRIGUES, 2013, p.18).

Dois são os caminhos postos para o processo de produção de conhecimento, resta elucidar qual define a direção a ser tomada, e esse fator tem na figura do pesquisador um importante elemento. Tratar da produção de conhecimento científico é considerar todo o procedimento inerente à pesquisa. Tal processo necessita de um sujeito ativo, o pesquisador assume a forma dupla de autor e ator no processo de pesquisa, e esse duplo papel descarta a possibilidade de neutralidade (RODRIGUES, 2013).

A Política de Segurança Pública na cena contemporânea não pode ser apreendida sem observação atenta de seu aspecto formal. O *estado da arte* nos mostra, que a década de 1980 figura como um marco não só para o objeto dessa pesquisa, mas também para todo o escopo das políticas públicas e/ou sociais, pois a democratização política é vista como um marco político e também coroa uma mudança da relação entre polícias e sociedade, como colocado por Lima, Bueno e Mingardi (2016):

A democratização política do fim dos anos 1980 é um marco importante pelas mudanças na relação entre polícias e a sociedade, suscitadas pela construção de democracia pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia (...) (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 49).

Carvalho e Silva (2010) apontam que a Segurança Pública vem passando por um processo de modificação, processo que demonstra a consolidação de um conjunto de mudanças que eles definem por “processo civilizacional” em curso no Século 21, e apontam que a Segurança Pública passa a ser vista enquanto um direito social inscrito no exercício da cidadania e garantido constitucionalmente.

Podemos encontrar na Constituição Federal de 1988, uma caracterização da segurança pública como sendo um dever do Estado e uma responsabilidade de todos os cidadãos, a segurança pública tem por finalidade a garantia da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Os órgãos responsáveis pela segurança pública são todas as suas funções e áreas de competência são descritas. Na visão de Lima, Bueno e Mingardi (2016) a Constituição Federal de 1988 traduziu-se em um enorme avanço, conforme destacam os autores:

A CF de 1988 avançou na sinalização de um novo conceito de segurança, encontramos em pública. Algumas inovações para o cotidiano do trabalho policial merecem destaque: a abolição da prisão correcional e a completa judicialização de todas as modalidades de prisão, retirando da discricionariedade policial a prisão administrativa. (...) (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 57).

Sobre a segurança pública, merece destaque em Carvalho e Silva (2010):

A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva. (CARVALHO, SILVA, 2010, p.60).

Posto estes fundamentos, é possível estabelecer a base sobre o qual a segurança pública será apreendida e esta tem como pano de fundo a lógica do modo de produção

capitalista. É importante destacar que com a emergência do modo de produção capitalista, ocorre uma intensificação do processo de acumulação privada da riqueza socialmente produzida, riqueza que se concentrou nas mãos da burguesia, em detrimento da classe trabalhadora. Partindo desse pressuposto, a política de segurança pública brasileira será examinada a partir da trajetória do capitalismo contemporâneo e as suas ligações intrínsecas com o Estado. E em meio a esse contexto, surge um questionamento fundamental: como os mecanismos de mercado influenciam a política de segurança pública brasileira na contemporaneidade?

Acredita-se que a política de segurança pública brasileira sofreu e ainda vem sofrendo, uma alteração na sua gênese (forma, gestão, funcionalidade, objetivos etc.) na contemporaneidade, sobretudo, a partir da década de 1990, em virtude da influência dos mecanismos e/ou adoção de parâmetros e orientação de mercado.

De maneira que o presente trabalho traz como objetivo central pesquisar quais são os fatores norteadores da política de segurança pública brasileira na contemporaneidade. A proposta de estudo seguirá uma abordagem predominantemente qualitativa, com a qual será realizada uma ampla revisão bibliográfica e documental, necessária para a investigação do objeto em tela.

Alguns elementos primordiais para a apresentação e referencial teórico da pesquisa foram devidamente resgatados e apresentados no decorrer desse projeto. O Estado será não apenas abordado na sua gênese e forma, mas também será examinado pelo óptica de sua reforma, relacionando o Estado à trajetória do capitalismo contemporâneo, passando pela particularidade da formação sócio-histórica brasileira e os rebatimentos que isso gerou para a Segurança Pública, com o intuito de identificar a mesma como parte indissociável do Estado, e localizando-a através da leitura desse Estado e da sua dimensão econômica.

Para uma aproximação inicial do objeto da presente pesquisa, é necessário que alguns eixos centrais (categorias) sejam minimamente apresentados, pois a exposição desses eixos centrais definirá a estrutura geral dessa pesquisa. Destacamos os seguintes elementos centrais (categorias ou totalidades), como elementos que nortearão teoricamente a presente investigação: O Estado; A Reforma do Estado e a Política de Segurança Pública Brasileira.

Cada um dos eixos centrais supracitados traz em si um conjunto de determinações extremamente complexas e vastas, mas é fundamental que a apreensão dessas múltiplas determinações tenha como foco o delineamento do objeto. Cada uma das categorias destacadas acima será resgatada brevemente, sendo apreendidas em seus elementos gerais

## 2 CAPÍTULO 1: ESTADO E NEOLIBERALISMO

### 2.1 Aspectos gerais acerca da gênese e forma do Estado moderno

Taquaral A história de ascensão da burguesia, que reivindicava uma maior representação política frente à nobreza e ao clero, culminou, de forma geral por volta do Século XVI, em um rompimento gradual com os ideais absolutistas, dando origem ao nascimento do Estado Moderno, e com o advento da modernidade. Neste processo o papel do Estado foi redefinido, adquiriu uma nova e importante configuração.

A nascente burguesia reivindicava seu espaço, reivindicava maior representação política, porém era preciso libertar o Estado da forte influência religiosa na qual ele estava envolto. Portanto, a laicização do Estado era urgente, a vontade política e a razão tinham de triunfar sobre a vontade religiosa. Bussinger (1997) tece importantes considerações acerca da importância que a laicização do Estado teve para o estabelecimento, cada vez mais, dos direitos e garantias fundamentais.

Se as origens mais remotas da fundamentação filosófica dos direitos fundamentais da pessoa humana se encontram no mundo antigo, o maior movimento de idéias em torno de sua afirmação está intrinsecamente vinculado à formação do Estado moderno. A secularização da política foi um fator determinante para o estabelecimento de direitos fundamentais do homem na medida em que possibilitou o rompimento com a idéia de que a lei humana e os poderes políticos estavam subordinados ao direito divino, segundo o qual a proteção do indivíduo era exercida pela vontade de Deus [...] (BUSSINGER, 1997, p. 11).

A partir do momento em que a burguesia se opõe ao poder político da Igreja, ela reivindica e instaura a autonomia política frente à religião, e com essa autonomia política surgem novos padrões, pois toda a base da sociedade é tragada por essa torrente de mudanças culturais e espirituais. Alegoricamente podemos definir esse momento da “luta da luz contra as trevas”, ou como ficou cunhado este processo, “Iluminismo”, ou seja, a confiança sem limites na razão, em detrimento da religiosidade. Podemos encontrar nesta passagem uma síntese sobre o que de fato foi a “luta da luz contra as trevas”:

[...] opondo-se ao poder político da religião e reivindicando a independência do mundo profano, o desatrelamento da Igreja do Estado, enfim, a secularização, a laicização e a autonomia política frente à religião, novos referenciais surgiram como alternativas válidas para uma nova interpretação das estruturas institucionais e sociais, apoiados fundamentalmente no estímulo à *luta da luz contra as trevas*. Este movimento de idéias, identificado pelo nome de *Iluminismo*, que teve como lugar principal a Europa no século XVIII, contribuiu para formar uma mentalidade, uma atitude cultural e espiritual de grande parte da sociedade da época. O traço marcante do ideário Iluminista é a confiança sem limites na razão, e a partir dela, na libertação do conhecimento humano de tudo aquilo que não seja conforme a razão, especialmente se isto procede da tradição ou da história (BOBBIO *et. al. apud* BUSSINGER, 1997, p. 11).

O Iluminismo muito mais do que se constituir em meramente na luta da *luz contra as trevas*, simbolizou de uma vez por todas, o triunfo da Razão sobre a Religião, a Razão passa a ser o fundamento de todo o ordenamento jurídico do Estado moderno. Destacamos o jusnaturalismo como uma importante doutrina racionalista que teorizava acerca da existência do Estado. Costa (2003) apresenta uma síntese dos principais pontos do jusnaturalismo:

Por jusnaturalismo entende-se a doutrina do direito de natureza, denominado *jus naturale*. Corresponde ao que se denomina doutrina racionalista, discutindo essencialmente o problema da justificação racional ou do fundamento do Estado [...] Inspira-se na ideia de que cada homem é naturalmente dotado da liberdade de usar o poder, conforme a razão lhe indicar, para preservar ante qualquer ameaça à sua vida. Os jusnaturalistas advogam em favor da criação de um Estado, instância política mediadora da relação entre os homens, capaz de conter os impulsos das paixões e da racionalidade, para eles intrínsecos à natureza humana [...] (COSTA, 2003, p. 156).

Como foi explicitado, o jusnaturalismo aparece como a doutrina que funda os direitos humanos, e tem na figura do filósofo Thomas Hobbes, um dos seus principais expoentes, como afirma Costa (2003): “Hobbes é o verdadeiro e rigoroso criador do modelo jusnaturalista, no qual o Estado é um corpo artificial que nasce em contraposição ao estado natural”.

Além de Thomas Hobbes (1712-1774), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1774) que se destacam como sendo os principais expoentes do jusnaturalismo, pensadores que desenvolveram, dentre outras coisas, o conceito de Estado Moderno, ou seja, a necessidade de uma entidade que permitisse de uma maneira definitiva, estabelecer leis e normas universais para a vida em sociedade. Existem variações sobre as formas de Estado adotadas por cada um dos pensadores que listamos acima, conforme salienta Tosi (2008):

Os filósofos jusnaturalistas admitem várias formas de Estado. Hobbes defende o poder único e monolítico do soberano, sem divisão dos poderes e com o controle da religião por parte do Estado (concepção absolutista); John Locke (1632-1704) defende o modelo da divisão dos poderes entre o rei e o Parlamento [...] Jean Jacques Rousseau (1712-1778) defende um modelo de Estado em que a Assembleia Geral representa diretamente a vontade geral (modelo democrático) [...] (TOSI, 2008, p. 42).

De uma forma geral, podemos considerar que todos os teóricos jusnaturalistas apresentados acima têm o Estado como uma entidade que nasce do ajuntamento de homens livres, que tem nele a garantia e efetivação dos direitos naturais inerentes aos indivíduos, direitos que existiam antes mesmo do próprio Estado, e que, agora, cabe a ele zelar e proteger contra toda a sorte de ameaças e violações. Conforme Tosi (2008, p.43): “Para Hobbes trata-se, sobretudo do direito à vida; para Locke, do direito à propriedade; para Rousseau e Kant, do único e verdadeiro direito natural, que inclui todos os outros, isto é, a liberdade entendida como autonomia do sujeito.”

Inequivocamente, o jusnaturalismo se encontra na base teórica dos principais

movimentos revolucionários da burguesia, sendo a teoria que fomentou e alimentou toda a criação do Estado Moderno. Tosi (2008) dissecou o jusnaturalismo e apresenta como uma teoria que possui dois núcleos centrais, sendo eles: o liberalismo e a democracia:

As doutrinas jusnaturalistas possuíam dois núcleos teóricos fundamentais: os "direitos naturais" e a "soberania popular", ou seja, o liberalismo e a democracia, doutrinas que se encontram em Locke e Rousseau, respectivamente, os seus principais teóricos. O liberalismo pregava a limitação dos poderes do Estado, cuja função era garantir os direitos subjetivos que os cidadãos possuíam no estado de natureza. A função do Estado era garantir os direitos dos cidadãos [...] (TOSI, 2008, p. 43).

O liberalismo clássico é um pensamento renovador com feição liberal que traz consigo uma concepção de Estado Constitucional e autoridade central definidas em regras preestabelecidas, em um conjunto de leis que podem ser expressas em uma constituição. Economicamente, o liberalismo defende o livre mercado, com a presença mínima do Estado, localizando na esfera mercadológica o espaço máximo de sociabilidade. Bussinger (1997) afirma: “Na essência do liberalismo está à defesa da emancipação do indivíduo de tudo aquilo que impede a sua expansão e a expansão das suas atividades.”

As ideias liberais vão influenciar de várias formas a construção do Estado moderno, em especial na dimensão econômica com a proposta do Estado mínimo e da defesa da propriedade privada dos meios de produção. Como salienta Costa (2003):

Sob os influxos das ideias liberais, o pensamento burguês busca separação entre o Estado e sociedade, enquanto conjunto das atividades particulares dos indivíduos, sobretudo as de natureza econômica. Pretende separar o público do privado, reduzindo ao mínimo a intervenção do Estado na vida de cada um. Ao mesmo tempo essa separação busca reduzir também a interferência do privado no público, na medida em que procura outra fonte de legitimidade que não seja a tradição e as linhagens de nobreza. O liberalismo tem uma crescente preocupação com a individualidade. O indivíduo é a origem e o destinatário do poder público, nascido de um contrato social voluntário no qual os contratantes cedem poderes, mas não cedem individualidade quanto à vida, à liberdade e à propriedade (COSTA, 2003, p. 153).

O recorte histórico que apresentado até o momento, é elucidativo no sentido de clarificar os horizontes acerca do Estado e as fundamentações filosóficas clássicas que gravitam em torno dele.

A presente pesquisa considera de fundamental importância para que o objeto seja apreendido, considerar a Segurança Pública, em sua manifestação mais avançada, ou seja, tal qual ela se apresenta na cena contemporânea, inscrito nas relações sociais de produção. A seguir serão expostas as principais concepções de Estado vistas pelo filtro da tradição marxista.

## **2.2 Aspectos Gerais acerca do Estado à luz da tradição marxista**



Inicialmente foi apresentada uma caracterização geral acerca do Estado, tratando da sua gênese e formação, partindo da ascensão da burguesia e da disseminação do ideal iluminista. Essa construção inicial acerca do Estado, centrou-se no Jusnaturalismo, expondo de modo genérico as principais contribuições dos teóricos dessa corrente.

Estado será aqui tratado no bojo das relações materiais de produção, pois as concepções iniciais acerca do Estado mostraram-se insuficientes para apreensão do objeto, dessa forma, a concepção de Estado será brevemente apresentada, tendo como horizonte a teoria marxista e alguns dos seus principais teóricos.

Em um primeiro momento, pode-se destacar sobre o Estado em Marx que:

Em primeiro lugar, Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas (CARNOY, 2013, p. 68).

Para Marx, o Estado emerge das relações materiais de produção, e não de dentro da cabeça dos homens, por isso é patente afirmar que o modo de produção capitalista engendra uma forma particular de Estado. Marx rejeita as formulações jusnaturalistas, rejeita também a visão do Estado como sendo uma força guardiã da sociedade. O modo de produção capitalista pressupõe uma sociedade dividida em classes sociais, dentre essas classes temos a classe burguesa que é a classe dominante, o Estado é a expressão política dessa dominação de classes (CARNOY, 2013).

É importante destacar que Marx não desenvolveu uma obra específica ou teoria única acerca do Estado. As concepções marxistas sobre o Estado devem ser inferidas através de diversas obras escritas pelo Marx ao longo da sua vida, além da leitura sobre as diversas obras de diferentes autores da tradição marxista, tais como, de Lênin e Engels. Nessa direção, pode-se encontrar em Carnoy (2013):

Uma vez que Marx não desenvolveu uma única e coerente teoria da política e ou do Estado, as concepções marxistas do Estado devem ser deduzidas das críticas de Marx a Hegel, do desenvolvimento da teoria de Marx sobre a sociedade (incluindo sua teoria da economia política) e de suas análises de conjunturas históricas específicas, tais como: a revolução de 1848, na França, e a ditadura de Luís Napoleão, ou a Comuna de Paris de 1871. Além disso, temos a obra mais recente de Engels ([1884]1968) e o Estado e a Revolução de Lênin ([1917] 1965) (CARNOY, 2013, p. 67).

Marx, nas suas formulações acerca do Estado, se contrapõe diretamente à concepção de Hegel: “A concepção de Hegel do Estado “racional”, um Estado ideal que envolve uma relação justa e ética de harmonia entre elementos da sociedade (...) Para Hegel, o Estado é eterno, não histórico; transcende à sociedade (...)” (CARNOY, 2013, p. 68). Marx, como já foi

explicitado acima, compreende o Estado em seu contexto histórico submetido à determinadas relações de produção específicas; para Marx é a sociedade que molda o Estado e não o inverso, contudo a sociedade também é moldada pelo modo hegemônico de produção e reprodução das relações inerentes ao Estado (CARNOY, 2013).

Pode-se encontrar em Carnoy (2013):

(...) Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe (CARNOY, 2013, p. 69).

Marx rejeita as concepções do Estado como um curador da sociedade, pois o Estado emerge das relações de produção e não representa o bem comum, na verdade o Estado é expressão política da dominação de classes, e a classe dominante é a burguesia.(CARNOY, 2013).

Além das formulações apresentadas aqui, a conceito de Estado desenvolvido por Friedrich Engels (2002) na obra *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, é de fundamental importância, pois nela “Engels desenvolveu o conceito fundamental (seu e de Marx) da relação entre as condições materiais da sociedade, sua estrutura social e o Estado” (CARNOY, 2013, p.72). Engels (2002) localiza o Estado como originado da necessidade de gerenciar o conflito entre as diferentes classes sociais que possuem também interesses econômicos diversificados, e o Estado capitalista é responsável por mediar os conflitos e garantir sempre a manutenção da “ordem”, tendo como pano de fundo o interesse e domínio de uma classe dominante, no caso a burguesia. Encontra-se em Engels (2002):

(O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a “realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão...”.) É antes um produto da sociedade, quando chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que a sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2002, p. 174-175).

Conforme salientado na citação acima, para Engels, o Estado surge da contradição entre os interesses de grupos individuais e interesses coletivos. A aparência assumida por esse Estado, como já ressaltada em momentos anteriores, é de uma entidade posta acima dos interesses individuais, posta acima da sociedade, contudo fica mais que demonstrado até aqui, que o Estado se mantém geneticamente ligado aos interesses privados de certos grupos, que sob o

signo do capitalismo foram determinados pela divisão social do trabalho. Conforme Carnoy (2013):

[...] O Estado é a expressão política da classe dominante sem ser originário de um complô de classe. Uma instituição *socialmente necessária*, exigida para cuidar de certas tarefas sociais necessárias para a sobrevivência da comunidade, torna-se uma instituição de classe (CARNOY, 2013, p.71)

Naquilo que tange à leitura de Lênin acerca do Estado, pode-se perceber consonância com as concepções apresentadas até aqui de Marx e Engels, contudo é importante destacar que Lênin teoriza sobre a temática no marco da Revolução Russa (1917). Além de resgatar e complementar a teoria marxista acerca do Estado, Lênin avança ao contextualizar o Estado capitalista ao momento histórico que ele vivenciava, no qual o imperialismo e as suas determinações secundárias já apresentam os seus principais delineamentos: “A evolução para o imperialismo, caracterizada pela dominação absoluta dos trustes, pela onipotência dos grandes bancos, pela política colonial em grande escala etc” (LÊNIN, 2002).

Partindo da leitura da obra intitulada *O Estado e a Revolução*, umas das principais obras de Lênin (2007), é possível compreender que o autor não estava interessado, apesar de fazer isso em várias passagens do texto, em teorizar acerca do Estado burguês em si mesmo, “mas estimular uma estratégia específica para a revolução socialista” (CARNOY, 2013, p.82). Lênin visa compreender o Estado burguês e o seu papel no processo revolucionário, pois a teoria de Lênin acerca do Estado é a teoria da ação: “Pode-se dizer que o principal objetivo de Lenin em *O Estado e a revolução* não era descrever a essência do Estado Burguês em si, mas estimular uma estratégia específica para a revolução socialista” (CARNOY, 2013, p.82).

Para Lenin, assim como para Marx e Engels, o interesse no Estado centrava-se na estratégia revolucionária, numa teoria de transformação do capitalismo para o comunismo. (...) os teóricos marxistas atribuem importância primordial à discussão da natureza do Estado capitalista, em termos da estratégia para a transformação social. Nesse sentido, a teoria política marxista é indubitavelmente uma teoria da ação (CARNOY, 2013, p.82).

Desta maneira, assim como Engels, Lênin considera o Estado como sendo um órgão de dominação de classes, que tenta agir de forma a conciliar o conflito, portando-se aparentemente como uma estrutura acima da sociedade. No texto do próprio Lenin, encontra-se:

[...] O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis (LENIN, 2007, p. 25)

Esse aspecto merece destaque em Lênin, pois para ele é fundamental explicitar que em Marx o Estado não exerce a função de conciliação de classes. Compete ao Estado, como fica claro na passagem acima, a organização do ordenamento legal consolidando assim a dominação de uma classe sobre a outra, devendo amortecer conflito entre classes distintas. “Para Marx, o Estado não poderia surgir se a conciliação de classes fosse possível” (LENIN, 2007).

Outro aspecto imprescindível para a leitura do Estado dentro da teoria marxista, é que na sociedade burguesa, o Estado se apresenta enquanto o braço repressivo da classe burguesa. Esse aspecto será brevemente tratado no eixo temático abaixo, pois essa é uma dimensão importante para o projeto em tela.

### 2.3 Aspectos gerais acerca da dimensão militar do Estado

Estresse Tomando a leitura do Estado no interior da teoria marxista, importante considerar que na sociedade burguesa o Estado representa também o braço repressivo da burguesia, para manter sob controle os antagonismos de classe, pois a natureza de classe do aparelho do estado se mescla com a sua função repressiva. Como salienta Carnoy (2013):

O terceiro ponto fundamental na teoria do Estado de Marx é que, na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia. A ascensão do Estado como força repressiva para manter sob controle os antagonismos de classe não apenas descreve a natureza de classe do Estado, mas também sua função *repressiva*, a qual, no capitalismo, serve à classe dominante, à burguesia [...] (CARNOY, 2013, p.72).

Em uma leitura mais geral, é possível identificar que a noção do Estado como sendo aparelho repressivo da classe burguesa é uma leitura da tradição marxista. Essa “força repressiva” do Estado teria a função de manter sob controle os antagonismos de classe. Nessa direção, salienta Carnoy (2013):

[...] É a noção do Estado como o *aparelho repressivo da burguesia* que é a característica tipicamente marxista do Estado [...] Mesmo o sistema jurídico é um instrumento de repressão e controle, na medida em que estabelece as regras de comportamento e as reforça para se ajustarem aos valores e normas burguesas. (CARNOY, 2013, p.73).

Como fica reforçado pela passagem acima, a função repressiva é elemento essencial da concepção e leitura do Estado pertinente à tradição marxista. Mandel (1985), outro importante autor que trabalha o conceito do Estado no seio da tradição marxista, também destaca a função repressiva como uma função que confere ao Estado o poder de impor a vontade da classe dominante (burguesia) por meio da coerção como sendo uma das nuances mais enfatizadas acerca do Estado dentro da tradição marxista: “A função repressiva de impor a vontade da classe dominante por meio da coerção (Exército, polícia, lei, sistema penal) foi a

dimensão do Estado mais intimamente examinada pelo marxismo clássico” (MANDEL, 1985)

Para a elucidação da dimensão repressiva do Estado, é fundamental o retorno a autores clássicos no que tange à tradição marxista, dentre eles, destaca-se Engels (2002). Dentre as diversas características apresentadas por Engels (2002) acerca da gênese do Estado, destacamos que ele pressupõe ser a divisão territorial uma das características constitutivas do Estado:

[...] o Estado caracteriza-se, em primeiro lugar, pelo agrupamento dos seus súditos *de acordo com a divisão territorial*. As velhas associações gentílicas, constituídas e sustentadas por vínculos de sangue, tinham chegado a ser, como vimos, insuficientes em grande parte, porque supunham a ligação dos seus membros a um determinado território, o que deixara de acontecer a bastante tempo. O território permanecera, mas os homens se haviam tornado moveis. Tomada a divisão territorial como ponto de partida, deixou-se aos cidadãos o exercício dos seus direitos e deveres sociais onde estivessem estabelecidos, independentemente das gens e das tribos. Essa organização dos súditos do Estado conforme o território é comum a todos os Estados. Por isso nos parece natural; [...] (ENGELS, 2002, p.175).

Embora comum a todos os Estados, a organização das pessoas (súditos para utilizar as palavras de Engels) conforme o território obedece a traços característicos que podem ser tanto influenciados pelas particularidades de formação dos diferentes estados nacionais, quanto pelas características gerais, e esse traço característico comum na visão de Engels é “a instituição de uma *força pública*” (ENGELS, 2002).

Vale lembrar que o Estado teorizado pelo Engels, é um Estado que nasce da necessidade genética de gerenciar e de mediar conflitos, sempre tendo como pano de fundo os interesses da classe econômica mais poderosa, os diversos interesses econômicos, pois o Estado Capitalista é precisamente isso: “O Estado Capitalista é uma necessidade de mediar o conflito de classes emanar a “ordem”, uma ordem que reproduz o domínio econômico da burguesia.” (CARNOY, 2013).

Quando Engels estabelece que a instituição de uma *força pública* como traço característico e comum ao Estado na sociedade burguesa, ele de certo modo localiza o Estado como o braço repressivo da classe dominante. Encontramos em Engels (2002):

O segundo traço característico é a instituição de uma *força pública*, que já não mais identifica com o povo em armas. A necessidade dessa força pública especial deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada espontânea da população [...] foi preciso criar também uma força de polícia, como falamos anteriormente. Esta força pública existe em todo o Estado; é formada não só de homens armados como, ainda. De acessórios materiais, os cárceres e as instituições coercitivas de todo o gênero [...] (ENGELS, 2002, p.175).

Engels cita claramente que a denominada *força pública* do Estado que tem caráter repressivo, deriva no estabelecimento de uma força igualmente repressiva, a qual ele

define como uma “força de polícia”, que consiste em uma organização de homens armados legitimamente. Todavia, ainda que a criação e manutenção da chamada “força de polícia” seja um dos traços mais marcante da constituição do Estado moderno, é preciso deixar claro que a imposição de leis é também função primária do Estado. Sobre a imposição de leis, Engels exemplifica através dos impostos:

Para sustentar essa força pública, são exigidas contribuições por parte dos cidadãos do Estado: os *impostos*. [...] E, com o progresso da civilização, os impostos, inclusive, chegaram a ser poucos; o Estado emite letras sobre o futuro, contrai empréstimos, contrai *divisas do Estado* [...] (ENGELS, 2002, p. 176).

A força policial de natureza repressiva, ao lado do poder que o Estado moderno possui para criar e impor leis válidas para o todo social, é fundamental para o objeto proposto. Partindo das leituras apresentadas até aqui, compreende-se que a Segurança Pública não pode ser analisada sem levar em conta uma visão completa do Estado.

## 2.4 Reforma ou Contrarreforma?

Em uma leitura de *Brasil em Contra-Reforma* (2008), de Elaine Behring, já no prefácio que foi escrito por Francisco de Oliveira na primavera de 2003, podemos apreender qual o nexo conceitual relegado à reforma do Estado: a reforma do Estado tem o sentido real de um verdadeiro desmonte de toda a estrutura estatal que faz retroceder direitos, em um sentido amplo de retrocesso das conquistas sociais (BEHRING, 2008).

Embora a Segurança Pública não esteja caracterizada institucionalmente enquanto um “direito social”, ela tem aparência formal de Política Pública. Apesar da sua aparência formal, é parte visceral, elemento constitutivo e caracterizador do Estado Burguês. Sem fugir da fundamentação teórica apresentada até aqui, encontra-se em Behring (2008) a seguinte leitura acerca do Estado e do seu papel de intervenção nas relações sociais:

(...) Estado como espaço de síntese das relações sociais, sob a hegemonia do capital, o que implica uma diretiva de classe, mas incorporando demandas dos trabalhadores expressadas no processo de luta de classe (...). Observando as propostas de deslocamento ou de refuncionalização do papel do Estado em sua intervenção nas relações sociais, eu poderia identificar os rumos gerais da “reforma”, sua coerência interna, sua articulação com as mudanças econômicas e com a política social, e o alcance de seus impactos reais (BEHRING, 2008, p. 22).

O contexto da “reforma” do Estado apreendido pela autora implica considerar que ocorreu uma mudança no papel desempenhado por essa entidade, que foi “refuncionalizada” à luz da “reforma”, que é aqui tomada pela autora em uma perspectiva crítica, no sentido de “uma

contra-reforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de todos” (BEHRING, 2008).

Behring (2008) trata também do Plano Diretor da Reforma do Estado, e sistematiza as suas principais nuances e características, dando destaque especial para a significância que os atores envolvidos na confecção do documento encontram para a explicação da crise econômica que em tese, justificaria a necessidade da reforma do Estado, melhor dizendo “reforma” do “aparelho do Estado”. Vejamos:

Fernando Henrique Cardoso reitera os argumentos de que a crise brasileira da última década foi *uma crise do Estado*, que desviou suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, mais o agravamento da crise fiscal e da inflação. Trata-se, para ele, de fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, especialmente os serviços básicos de cunho social. O Estado brasileiro é caracterizado como rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa. O salto a diante é a proposição da *reforma gerencial* voltada para o controle dos resultados baseada na descentralização, visando qualidade e produtividade no serviço público. O Plano é base para um conjunto de reformas constitucionais [...] (BEHRING, 2008, p. 177).

A natureza da crise do Estado brasileiro apresentada acima, é funcional ao objetivo proposto pelo plano, que é o de demonstrar a importância e extrema necessidade da reforma do Estado em toda a sua extensão, incluindo desde uma reforma gerencial, até mesmos aspectos mais complexos, definidos como “reformas constitucionais”. Para tanto, a natureza da crise (suas causas e suas saídas) tem o seu lócus o Estado.

Uma leitura crítica acerca da natureza da crise contemporânea do Estado, realizada à luz da crítica marxista da economia política, localiza a crise contemporânea não inserida, em essência, no Estado, ainda que seja a forma aparente, mas sim como decorrente de um conjunto de mudanças impostas pela burguesia, como saída para o grande ciclo de depressão da economia mundial que teve início em meados de 1970 (MANDEL, 1923). As mudanças impostas pelo ciclo de crise do capitalismo engendram propostas diversas de refuncionalização do papel do Estado, que nas palavras de Behring (2008) tem o seguinte sentido: “uma refuncionalização do Estado, a qual corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação. (...)” (BEHRING, 2008).

## **2.5 Apontamentos gerais acerca do neoliberalismo**

Como explicitado no item anterior, a “Reforma do Estado” é bem mais ampla e traz em seu cerne um grande número de fatores que não pode ser enxergado apenas no âmbito do Estado. Para a apreensão do tema de uma forma mais ampla e completa, é preciso principiar um debate crítico, apontando os aspectos primordiais relativos à reforma, aspectos que a

deslocam para fora do Estado, e ao mesmo tempo, inserem esse Estado na dinâmica do modo de produção capitalista.

É necessário resgatar alguns pontos cruciais acerca do neoliberalismo, para a partir dessa caracterização, estabelecer o ponto de interseção entre a contrarreforma do Estado e o neoliberalismo. A partir desse ponto de interseção existente entre o neoliberalismo e a “reforma do Estado” será possível compreender que esses dois fenômenos atuam em consonância, e trazem drásticas consequências para todo o Estado e para todo o conjunto das suas políticas públicas, na qual a Segurança Pública é inserida (BEHRING, 2008).

Conforme encontrado em Anderson (1995), o neoliberalismo é um fenômeno distinto do liberalismo clássico das décadas passadas, surgido como reação teórica, política e econômica, contrária a um modelo de estado forte (intervencionista), nascido no cenário Pós Segunda Guerra Mundial. Destaca-se em Anderson (1995):

[...] as origens do que se pode definir do neoliberalismo como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico, do século passado. O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar [...] (ANDERSON, 1995, p.9).

O cenário do pós-guerra, destacado no trecho acima, é de fundamental importância não apenas para a conceituação do neoliberalismo, pois é nele que emerge uma grande crise do modelo econômico em voga até aquele momento. Essa crise centrava seus núcleos em duas questões básicas: baixos índices de crescimento e alta inflacionária. Mais uma vez, cita-se Anderson (1995):

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo do capitalista avançado caiu em uma longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas de crescimento e altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno (...) (ANDERSON, 1995, p.10).

Somado ao contexto de crise sistêmica apresentado acima, tem-se o surgimento e aprofundamento da intensa pressão, pressão exercida pelos setores dominantes, contra os movimentos sindicais de uma forma geral, e o “remédio” para resolver de uma vez por todas a crise e conter a ofensiva sindicalista, resposta que seria capaz de retomar as altas taxas de crescimento pós-crise, segundo seus ideólogos, esse remédio atendia pelo nome de neoliberalismo. O neoliberalismo pressupunha um modelo de Estado bem peculiar: um Estado que fosse forte na sua capacidade de controle monetário e de repressão do movimento sindical, e que ao mesmo tempo fosse parco na área de investimentos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1995).



Sobre as metas primordiais do neoliberalismo, destaca-se que a busca pela estabilidade monetária passou a ser o mantra supremo de todo o Estado signatário do neoliberalismo, exigindo uma disciplina orçamentária inflexível, além da necessidade de manutenção de um contingente de trabalhadores desempregados que servia para minar o poder de barganha dos sindicatos. Alguns itens-chave para a compreensão do receituário neoliberal, são encontrados em Anderson (1995):

[...] deflação, lucros, empregos e salários, podemos dizer que o programa neoliberal se mostrou realista e obteve êxito. Mas, no final das contas, todas estas medidas haviam sido concebidas como meios para alcançar um fim histórico, ou seja, a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70 [...] (ANDERSON, 1995, p.15).

A despeito de todas as medidas e receituários impostos pelo neoliberalismo, ele mostrou-se ineficiente na sua empreitada de retomar as altas taxas de lucros, sobretudo em manter as taxas de lucros altas e perenes. A recuperação dos lucros não se traduziu em recuperação dos investimentos. Durante a década seguinte a de 1970, ocorreu uma explosão dos mercados de câmbio internacionais, e as transações puramente monetárias, e diminuiu o comércio internacional de produtos reais. Essas operações puramente monetárias inflaram sobremaneira na década de 1980, e o Estado não diminuiu o seu tamanho no que tange aos gastos sociais, uma vez que a manutenção de um número cada vez maior desempregados e o envelhecimento da população continuaram a exigir dos Estados nacionais vultosos gastos e dispêndio de parte do seu PIB. Em lugar de ser o corolário da salvação do mundo capitalista, o neoliberalismo fracassa e vê o mundo entrar em um novo ciclo de crises, a crise da dívida pública que tem marco cronológico em meados de 1991 (ANDERSON, 1995).

Como pode-se observar, os princípios basilares da “contrarreforma do Estado” estão plenamente alinhados com os princípios elementares do neoliberalismo. A compreensão básica do neoliberalismo e seus princípios e direção geral, têm efeito esclarecedor e complementar à leitura da “reforma do Estado” que foi realizada em partes a anteriores desse texto, contudo o efeito obtido não é meramente esclarecedor, ele amplia os horizontes e contesta a ideia de que a crise que a tal “reforma” visa combater tem origem no Estado e será resolvida apenas com mecanismos gerenciais.

A segurança pública brasileira como elemento constitutivo do Estado, e também como garantia constitucional manifesta enquanto política pública, se insere no bojo de relações apresentadas até aqui. Compreender a natureza dorsal do neoliberalismo é fundamental para o posicionamento da segurança pública no cenário contemporâneo, afinal esse é o objetivo desta pesquisa, pois: pretende-se construir e deixar prontas todas as fundações necessárias para a

compreensão e desvelamento da influência dos mecanismos de mercado na política de segurança pública brasileira na contemporaneidade.

Para que o fim seja atingido, ainda é necessário explorar um pouco algumas questões chave, dentre elas, destaca-se as relações entre o fenômeno da reestruturação neoliberal em curso e as instituições públicas.

## **2.6 Neoliberalismo, Reforma do Estado e as instituições políticas**

No item anterior, tratou-se de apresentar o neoliberalismo em sua gênese e seus aspectos mais gerais, expondo algumas características peculiares ao fenômeno. Segue-se agora com a continuação de caracterização desse neoliberalismo, que será atrelado à dimensão do Estado moderno.

O capitalismo mundial enfrentou, nas últimas décadas, uma espécie de reestruturação regressiva em escala planetária, reestruturação esta que se encontra dominada pela ideologia neoliberal. O autor supracitado afirma que, a despeito da propaganda em favor da diminuição do Estado, não é o que vem ocorrendo, o capitalismo mundial continua a se apoiar em Estados grandes e poderosos (BORON, 1999).

Como salientado pelo Boron (1999):

[...]. Apesar de sua propaganda em favor da proposta neoliberal, os capitalismo desenvolvidos continuam tendo estados grandes e ricos, muitíssimas regulações que organizam o funcionamento dos mercados, arrecadando muitos impostos, promovendo formas encobertas e sutis de protecionismo e subsídios e convivendo com déficits fiscais extremamente elevados (BORON, 1999, p.9).

Apesar da retórica, o neoliberalismo não alterou e diminuiu, na visão de Boron (1999), a importância do Estado para a manutenção da acumulação capitalista, como fica evidenciado na passagem acima. Para o autor, a reestruturação do capitalismo mundial, que ocorre sobre os ditames culturais e ideológicos do neoliberalismo, ficam presos a quatro grandes eixos: 1º- Avassaladora tendência à mercantilização dos direitos sociais; 2º- Deslocamento do equilíbrio entre o mercado e o Estado; 3º- A criação de uma espécie de senso-comum em favor do mercado; 4º- Vitória cultural do neoliberalismo como ideologia dominante. O segundo eixo merece um cuidado especial, destaca o autor:

O deslocamento do equilíbrio entre mercados e estado, um fenômeno objetivo que foi reforçado por uma impressionante ofensiva no terreno ideológico que satanizou o estado ao passo que as virtudes dos mercados eram exaltadas. Qualquer tentativa de reverter esta situação não só deverá enfrentar os fatores estruturais, mas também, ao mesmo tempo, se haver com potentes definições culturais solidamente arraigadas na população que associam o estatal com o mau e ineficiente e os mercados com o bom e eficiente (BORON, 1999, p.10).

Para o autor, portanto, o Estado era continuamente minado, minado também no ambiente ideológico. Observa-se que a relação entre a ideologia neoliberal e as instituições políticas aparece como uma relação conflitante, o neoliberalismo tenta a todo custo suplantar o Estado e o associar ao atraso, responsabilizando-o pela crise e pelos problemas na economia. Talvez tenha surgido dessa relação conflituosa a leitura de Pereira (2006), que enxerga no Estado o “mau maior” que necessita ser corrigido por intermédio de uma “reforma”.

A “reforma”, antes de ser capturada pelo ideário neoliberal, possuía vinculação com uma agenda positiva e progressista, ligando-se a concepções humanistas que de fato remetiam à possibilidade de evolução do padrão civilizatório da sociedade, contudo após ser capturada pelo neoliberalismo, a “reforma” e a sua materialização no Estado passaram a ter um significado completamente diferente. Nesses direção, contribui Boron (1999):

[...]. O vocábulo reforma, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e reconvertido pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático. As reformas econômicas postas em prática nos anos recentes na América Latina, são, na realidade, contra-reformas orientadas para aumentar desigualdades econômica e social e para esvaziar de todo conteúdo as instituições democráticas [...] (BORON, 1999, p.11).

A “reforma” do Estado, tal qual apresentada por Pereira (2006), aparece enquanto uma reforma que já foi capturada pela lógica neoliberal, ou seja, desprovida que qualquer progressocivilizatório, ou seja, uma contrarreforma. Os processos de ajuste que são bastante cruéis, sobretudo, para os trabalhadores, foram de certo modo naturalizados, as consequências negativas dos ajustes neoliberais aparecem como o único resultado possível e esperado de uma ordem econômica onde existem apenas vencedores e perdedores (BORON, 1999).

É bastante profícuo tratar de alguns aspectos econômicos que gravitam em torno do neoliberalismo, e nesta direção destaca-se o fenômeno das privatizações como um fator muito maior que a mera venda e desmantelamento das empresas públicas. Este fenômeno converte-se em uma extensão da lógica mercantil que se estende até mesmo na direção dos direitos sociais (educação e saúde) que são engolfados nessa dinâmica de diminuição do Estado e do convertimento de direitos, em artigos alcançáveis apenas por intermédio do mercado (BORON, 1999).

A relação existente entre o neoliberalismo e o Estado é, por conseguinte, uma relação erguida em cima de desequilíbrios, uma relação continuamente desequilibrada, e nela o Estado se retrai, e o mercado tutela áreas onde antes a responsabilidade era pública (BORON, 1999).

O Estado absorvido pelo ideário neoliberal é, por conseguinte, um Estado menor e fragilizado, pois a lógica de funcionamento do Estado é bastante diversa das leis de mercado. No seio do Estado, encontra-se, em certo grau, elementos progressistas como, por exemplo, o sufrágio universal, enquanto na lógica mercadológica, apregoada pelo ideário neoliberal, a lógica que aflora beneficia apenas determinados grupos, e a relação de compra e venda. O Estado democrático, ao menos formalmente, apresenta-se enquanto um governo que não restringe o povo, por sua vez, um Estado capturado pela lógica neoliberal elimina as instâncias de inclusão social (BORON, 1999).

## **2.7 Aspectos gerais acerca do Neoliberalismo no Brasil**

Neste item, o neoliberalismo será abordado tendo na conexão com o cenário nacional o seu ponto principal. Francisco de Oliveira (1999), em seu artigo intitulado “Neoliberalismo à brasileira”, oferece inúmeros elementos importantes para a caracterização inicial do neoliberalismo no cenário nacional. Conforme salientado por ele, vai ser em meio à ditadura militar, com dirigentes essencialmente liberais, que se principiou o processo de dilapidação do capital nacional, dilapidação que terá seguimento com o governo Sarney, deixando pois o solonacional bastante fértil e propício para o florescimento do neoliberalismo.

Encontra-se no tocante à dilapidação do estado brasileiro em Oliveira (1999):

Essa dilapidação propiciou o clima para a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para a pregação anti-social. Aqui no Brasil, não apenas pelos reclamos antiestatais (na verdade anti-sociais) da grande burguesia, mas sobretudo pelos reclamos do povão, para o qual o arremedo de social-democracia ou de Estado de bem-estar, ainda que de cabeça para baixo, tinha falhado completamente (OLIVEIRA, 1999, p.25).

As camadas populares por aqui estavam descrentes com o Estado, pois ele tal qual comona contemporaneidade, foi pintado com as cores do desperdício e suavizado com o verniz da corrupção sistêmica, como sendo um Estado esbanjador de recursos. O destaque vai para o ponto alto do presidente Collor, que ocorreu em meio a esse cenário, Collor via na má distribuição e gestão dos recursos sociais, o grande problema do Estado. Nessa direção, salienta Oliveira (1999):

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais, foi esse voto de desespero que elegeu o Bismarck de Alagoas (OLIVEIRA, 1999, p.25).

Em uma perspectiva mais ampliada, tendo como pano de fundo a ofensiva neoliberal

na América Latina como um todo, Sader (1999), em seu artigo intitulado “A hegemonia neoliberal na América Latina”, amplia os horizontes da temática abordada nesse item, trazendo elementos frutíferos não somente para apreensão do neoliberalismo no cenário nacional, mas para a leitura deste, situado no macro das relações do continente sul-americano.

Conforme salientado pelo autor supracitado, o neoliberalismo na América latina é originário, a exemplo do neoliberalismo presente nos países do velho mundo, da crise fiscal do Estado. O surgimento do cenário neoliberal na América Latina é vinculado ao esfacelamento do Estado de bem estar social, tendo na crise da dívida um importante marco sintetizador de uma década perdida: “A crise da dívida apenas acentuou os traços dessa crise na direção do processo de acumulação de capital, desdobrada ao longo da década perdida” (SADER, 1999).

Para superar essa crise da dívida, cada país latino-americano tentou retomar a sua maneira os padrões de crescimento de antes da crise, e o meio utilizado, para tal fim, foi o neoliberalismo, que foi aplicado em cada país, obedecendo a questões especiais caras aos modelos hegemônicos anteriores. O Brasil foi pioneiro dentre os demais países da América Latina, ele respondeu rapidamente ao “canto da sereia” neoliberal, e essa readequação teve como ponto forte a ditadura militar de 1964, conforme salientado por Sader (1999):

Cada país retomou uma versão do neoliberalismo, conforme as heranças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores. O Brasil. O país que saiu na frente na readequação de sua economia quando o processo de industrialização começava a dar sinais de cansaço, com o golpe militar de 1964 e sua política de choque e reconversão econômica, pôde beneficiar-se dessa virada precoce (SADER, 1999, p.35).

A ditadura não se caracterizou por sua utilização de políticas liberais, muito menos pela utilização da democracia e do diálogo para a solução dos conflitos sociais. A ditadura militar brasileira deu o impulso necessário para soterrar, ainda mais, o Brasil no cenário da crise da dívida pública, como destaca Sader (1999):

A crise da dívida não poupou o Brasil, porque a continuidade de seu crescimento, ao longo dos anos 70 e 80, se deu à base de empréstimos externos e juros flutuantes, assim como as encomendas do Estado. A bomba de tempo teria de explodir, como efetivamente ocorreu. Ao longo dos anos 80, a economia brasileira viveu processos de acomodamento, com a imposição da hegemonia do capital financeiro, que finalmente desembocou no neoliberalismo, iniciado no final da década, ainda no governo Sarney (SADER, 1999, p.36).

Ao longo dos anos 1980, o Brasil se viu assaltado, com as vísceras expostas ao predador, o Estado brasileiro tornou-se meramente um expectador, refém do ideário neoliberal, que resguardadas as condições históricas de formação sócio-históricas peculiares, movimentou um neoliberalismo diverso do praticado no restante da América Latina, um neoliberalismo com uma matriz não tão pura, como a que foi implementada em outras partes. Conforme expõe Sader

(1999):

No Brasil, o neoliberalismo joga sua cartada mais importante, provavelmente decisiva para seu futuro no continente. Contando com as experiências positivas e negativas da Argentina e do México, a coalizão neoliberal brasileira buscará formas heterodoxas de imposição, em meio a alianças com as elites e a direita política, tentando provar que, sem forças, qualquer transformação do país é impossível. Resta saber se, sem a derrota dessas forças, qualquer reforma não reduzirá a um gatopardismo (SADER, 1999, p.37).

O nosso neoliberalismo foi heterodoxo, com traços similares, contudo distinto do neoliberalismo aplicado nos demais países da porção sul do continente. A conceituação ainda que não aprofundada dos pontos abordados no corrente item, é mais uma etapa que contribui para a apreensão da segurança pública brasileira na contemporaneidade.

Para ampliação e enriquecimento no trato da problemática, no próximo item, a reformado Estado será associada com o neoliberalismo e abordada mais uma vez em sua dimensão crítica.

## **2.8 A indissociável relação entre a reforma do Estado brasileiro e o neoliberalismo**

Francisco de Oliveira, em seu artigo intitulado “À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina”, contribui sobremaneira para o desenvolvimento da temática tratada aqui, uma vez que além de apresentar o neoliberalismo tendo como pano de fundo a sua interação com a reforma do Estado brasileiro, faz isso tendo como pano de fundo algumas das concepções de Estado que foram abordadas nessa pesquisa.

O Estado brasileiro envereda pelos caminhos da globalização e da implementação fiel do receituário neoliberal, transformando o Estado em um verdadeiro “comitê executivo da burguesia”. Sobre essa leitura, salienta Oliveira (1999):

A reforma do Estado brasileiro na era da globalização, quase sem exagerar (embora os que me conhecem sabem que sou dado ao exagero), parece um esforço das classes dominantes em fazer cumprir um dos mais sombrios anátemas de Marx e Engels no Manifesto. Aquele dizia que os governos não passam de comitês executivos da burguesia [...] (OLIVEIRA, 1999, p.68).

Como salientado na passagem acima, o Estado brasileiro assume um papel passivo e omissivo, ficando vulnerável à ação das classes dominantes, que organizadas, passam a coordenar esse Estado, mitigando as lutas da classe trabalhadora, que historicamente, através da luta social, alcançaram padrões menores de desigualdades no interior do modo de produção capitalista.

Nas duas últimas décadas, o capitalismo iniciou uma nova ofensiva, que partiu dos seus núcleos mais desenvolvidos, que para resumir, aumentaram as desigualdades, chegando até

mesmo a colocar em perigo o sistema democrático (OLIVEIRA,1999).

Esse movimento, essa ofensiva do capitalismo mundial, facilmente alcança o cenário brasileiro, e lança o Brasil em uma crise que se manifestou, sobretudo, em dois elementos centrais, sendo o primeiro deles, uma crise que emerge da insatisfação popular das classes subalternas com o Estado, sendo, portanto, uma crise da relação Estado-sociedade. O segundo reflexo da crise vivenciada pelo Estado brasileiro localiza-se em outro locus, centra-se na relação dos diversos setores que compõe o bloco dominante com o Estado (OLIVEIRA,1999).

Ao analisar detalhadamente os reflexos da crise do Estado brasileiro do ponto de vista dos setores subalternos, e da conseqüente mudança da relação Estado-sociedade, é mister considerar a importância que a ditadura militar de 1964 teve, no sentido negativo, pois a ditadura militar retira das camadas populares a capacidade que eles tinham de conduzir os rumos da expansão capitalista; a ditadura militar retirou de uma vez por todas, o protagonismo das classes dominadas, modificando a relação Estado-sociedade, e inserindo nela um forte mecanismo de controle baseado quase que exclusivamente na violência e em suas múltiplas facetas (OLIVEIRA,1999).

Durante o percurso da ditadura militar de 1964, pode-se localizar também o segundo elemento caracterizador da crise do Estado brasileiro, aquele localizado na relação das classes dominantes com o Estado. Durante o caminho histórico da ditadura, o Estado foi liquidado financeiramente, e essa liquidação do Estado deveu-se justamente aos esforços que esse Estado empreendeu, para assegurar padrões elevados de apropriação privada, da riqueza socialmente produzida. O Estado brasileiro foi dilapidado e falido. Sobre a natureza dessa falência, cita-se Oliveira (1999):

Essa expansão da dívida pública interna deu-se com a internacionalização da economia paga pelo Brasil e não pelos capitais estrangeiros, nem pelo FMI e nem pelo Banco Mundial. O tamanho e os serviços da dívida externa significam que a economia pagou a sua internacionalização, sua globalização. Isto é o que ocorre com todos os países da periferia. Nessa outra vertente, o Estado brasileiro também liquidou-se financeiramente. Ao liquidar-se financeiramente, perdeu a capacidade de ser o motor e o guia da expansão capitalista, tal como tinha sido desde os anos 30. Então, do lado dos grupos dominantes, também há uma crise do Estado [...] (OLIVEIRA, 1999, p.71).

A aparência da crise do Estado, do ponto de vista das classes dominantes, é certamente apresentada por Oliveira (1999) na passagem acima, embora na aparência seja o Estado o devedor real, em verdade o Estado nacional toma vultosos empréstimos para pagar os juros das dívidas adquiridas, para sustentar o montante da riqueza acumulada, que encontrava-se nas mãos dos setores dominantes que comandavam esse Estado (OLIVEIRA, 1999).

Com um Estado falido, um Estado que custeou ele mesmo os custos da internacionalização da economia, custeando assim a globalização, foi nesse processo que o Brasil ficou completamente falido. O Estado perdeu a capacidade de coordenar o processo de expansão capitalista do ponto de vista das elites dominantes, nessa direção o segundo eixo da crise do Estado brasileiro fica demonstrado.

O Estado nacional na contramão da história, sustenta e conduz o processo de desenvolvimento e de sustentação desse processo, processo que visava garantir a taxa de lucro e sustentar através da dívida pública a rentabilidade do capital, processo que deveria ter sido custeado pelas burguesias nacionais e pelas “forças do mercado”, é exatamente em meio a esse cenário que traduz a quebra do Estado, que surgem das cinzas novos atores sociais que assumem a cena (OLIVEIRA, 1999).

A despeito dos novos atores que entram em cena nos anos 1990, um fenômeno se destaca, esse fator é a reforma do Estado. As principais agendas postas em pauta, nos últimos anos, foi a reforma do Estado. Sobre a agenda da reforma, destaca Oliveira (1999):

É com isso que entramos nos anos 90. A reforma do Estado era dos dois lados, um tema cadente, atual e central da luta política, sob todos os ângulos. Não é à toa que ela esteve no centro das últimas campanhas políticas. A agenda da última década foi pautada toda ela em torno da reforma do Estado. Quando se fala de privatização, quando se fala de reforma do estatuto de funcionários, está se falando da questão do Estado [...] (OLIVEIRA, 1999, p.72).

A agenda de reformas marca definitivamente uma redefinição do papel do Estado no controle dos dominados. Essa redefinição de papéis consiste muito no fenômeno da globalização. A globalização consiste em um processo não harmônico que beneficiou setores específicos em detrimento de outros. Esse processo global e real é definido pela tradição marxista pela circulação ampliada de mercadorias e serviços, e não pela existência ou inexistências dos Estados nacionais e de fronteiras. Por meio da questão da moeda nacional, a globalização é definida por Oliveira (1999):

O capital tem uma moeda hegemônica. As moedas nacionais estão deixando de ser a mediação tanto para o acesso aos fundos do capital quanto para sua transformação em valor final. Esse talvez seja o sentido teórico mais forte do que quer dizer globalização. Em outras palavras uma empresa brasileira pode tomar dinheiro do mercado internacional, isto é, o capital em moeda internacional é seu pressuposto, e pode vender, portanto, em dólar, como seu resultado. Isto significa uma unificação, numa escala sem paralelo, em toda história do desenvolvimento capitalista (OLIVEIRA, 1999, p.73).

Voltando os olhares para a “reforma” do Estado brasileiro, destacamos Fernando Henrique Cardoso, como figura condutora definitiva da reforma do Estado no cenário nacional, com uma fundamentação calcada na coalizão moderno-conservadora. A “reforma” será pensada



única e exclusivamente do ponto de vista do bloco dominante, conforme apontado por Oliveira (1999):

Sob seu comando, está se perpetrando a real reforma do Estado do ponto de vista do bloco dominante. Não é essa reforma de Estado que o Ministro Bresser Pereira trata; esta só tem a ver com o ódio que ele tem dos funcionários públicos, e que sugere, talvez, um divã de psicanalista. Não é dessa reforma que se trata, deixemos ao Bresser Pereira essa reforma banal [...] (OLIVEIRA, 1999, p.74).

Por um lado, a “reforma” do Estado difundida por Pereira (2006) é banal, por outro lado temos diversos elementos que definem a natureza real da verdadeira natureza desse processo. Destacam-se como fundamentos principais dessa reforma do Estado: o abandono definitivo por parte de diversos Estados da sua moeda nacional; o crescente processo de privatizações do patrimônio público entregue à iniciativa privada; processos que giram em torno da dívida externa nacional; gigantescos cortes no orçamento das políticas públicas e obrigatoriedade do cumprimento das metas de redução do déficit em relação ao Produto Interno Bruto (OLIVEIRA, 1999).

É em meio dessa verdadeira reforma, do Estado nacional, inserida fortemente no processo da globalização e que segue o receituário neoliberal, que se localiza a segurança pública brasileira. A segurança pública brasileira deve ser apreendida levando em consideração todo este processo até aqui exposto, caso contrário a apreensão do tema será possivelmente apenas é sua parte mais visível e mistificada.

Tendo o objetivo da presente pesquisa em mente, que é o de construir as colunas mestras em cima das quais a Política de Segurança Pública deve ser apreendida, julga-se necessário correlacionar o neoliberalismo com a ampliação da dimensão punitiva e repressiva do Estado contemporâneo. Por conseguinte, a dimensão punitiva do Estado será inicialmente tratada abaixo, com base nas contribuições de Loic Wacquant (2007).

## **2.9 Um vislumbre da segurança pública na cena contemporânea: Estado, neoliberalismo e ampliação da dimensão punitivista**

Loic Wacquant (2007) analisou especificamente a realidade norte-americana, e levantou importantes questões que, apesar de serem oriundas de um país do capitalismo central, servem para ampliar o debate que aqui é tratado. Vivencia-se um momento atualíssimo na nossa sociabilidade, uma ampliação do debate que se concentra em torno da criminalidade e da “insegurança social”. Discussão que por diversos fatores, é apreendida de forma equivocada, pois “não foi tanto a criminalidade que mudou no momento atual, mas sim o olhar que a sociedade dirige para certas perturbações da via pública” (WACQUANT, 2007).

Os grupos populares despossuídos, que podem ser facilmente identificados como os grupos subalternos e não dominantes, são perigosos por possuírem determinados comportamentos que são indesejáveis para as classes dominantes, tornando tais grupos populacionais despossuídos símbolos vivos da insegurança social que devem ser combatidos incessantemente (WACQUANT, 2007).

Ao longo do item anterior, a globalização foi exposta brevemente, e aqui era retomada para reforçar que esse “apagamento” das fronteiras nacionais e hipermobilidade do capital fazem ampliar o temor principalmente da classe média, temor mesclado em fatores sociais e mentais, que passa a atingir as famílias dessa classe média, e que se traduzem diretamente na tecla da insegurança física e aumento criminal (WACQUANT, 2007).

Para Wacquant (2007), o que vem ocorrendo é um endurecimento generalizado das políticas que gravitam em torno da segurança pública (policiais, judiciárias e penitenciárias), endurecimento este que indica uma reconfiguração do Estado, que passou por uma tríplice transformação, a qual diminuiu o alcance social do ponto de vista econômico e a esfera penal.

Diz Wacquant (2007):

De fato, o endurecimento generalizado das políticas policiais, judiciárias e penitenciárias que se observa na maioria dos países do Primeiro mundo nas duas últimas décadas, faz parte de uma tríplice transformação do Estado, que contribui, simultaneamente, para acelerar e confundir, aliando a amputação de seu braço econômico à retração de seu regaço social e à maciça expansão do seu punho penal [...] (WACQUANT, 2007, p.30).

Esse “tríplice transformação do Estado”, nada mais é do que a condensação do conjunto de respostas burocráticas que são dadas pelas elites políticas às transformações ocorridas no mundo do trabalho e as consequências nefastas que tais transformações tiveram para os trabalhadores. Todo esse conjunto de transformações nefastas para a classe trabalhadora foram impulsionadas e ocorreram sob os desígnios do neoliberalismo, que unificou sob uma só bandeira, diferentes setores das elites econômicas dominantes dos países do capitalismo central (WACQUANTE, 2007).

Em uma perspectiva crítica do estado neoliberal, Wacquant (2007) contrapõe-se a chamada “mão invisível econômica e social” com o “punho de ferro do Estado penal”:

Assim, a mão invisível do mercado do trabalho desqualificado encontra seu prolongamento ideológico e seu complemento institucional no punho de ferro do Estado penal, que se amplia e se desdobra de modo a jugular as desordens geradas pela difusão da insegurança social [...] (WACQUANT, 2007, p.32).

Em virtude da difusão da insegurança social, ocorre a ampliação da dimensão punitiva/penal do Estado, que visa controlar e dobrar todos os movimentos que se opõem aos

preceitos neoliberais, ou fazendo uma analogia rápida com a realidade brasileira, reprimindo todos a sorte dos movimentos que se opõe à agenda de reformas postas em curso na contemporaneidade. O papel do Estado é reafirmado tendo na ampliação da sua autoridade bélica, e isso ocorre em meio a falsa propagação da insegurança social, resultando na “canonização do direito à segurança, correlata ao abandono do direito ao emprego” (WACQUANT,2007).

Tratando especificamente do Estado, pode-se dizer que a sua estrutura, devido ao complexo de fatores apresentados até aqui, sofreu uma alteração sobretudo em suas estruturas sociais e econômicas, as quais se reconfiguraram, dando lugar a um conjunto de sanções e políticas que visam reforçar a autoridade repressiva do Estado, fazendo crescer a esfera penal/punitiva, em detrimento da social (WACQUANT, 2007).

Ainda que os temas tratados nesse item figurem como uma leitura que se tem nos países do capitalismo central, é notório a importância que tais apontamentos possuem para a pesquisa em tela. É fundamental pensar na ampliação do Estado punitivo de forma ampliada, sendo inevitável a comparação e associação com o movimento da política de segurança pública brasileira nas últimas décadas. Cumprindo a finalidade desta pesquisa, que é a de apresentar elementos sólidos sobre os quais o debate acerca da política de Segurança Pública Brasileira se manifesta na contemporaneidade, julga-se importante as contribuições brevemente apresentadas no corrente item.

Antes de finalizar o presente referencial, é ponto necessário apresentar não como digressão discursiva, mas como última coluna que deve ser erguida para se posicionar a segurança pública na cena atual, tratar do processo de formação nacional e das protoformas da segurança pública, das formas primitivas com as quais e sobre as quais, a política de segurança pública foi historicamente erguida, conectando essa gênese com o processo de formação sócio histórica nacional, que independentemente de ser posicionado com item final do referencial em curso, tal temática possui relação intrínseca com todos os eixos anteriormente expostos.

## **2.10 Formação sócio-histórica do Brasil e as protoformas da segurança pública**

Iniciando a discussão sobre a formação sócio-histórica brasileira, é fundamental apontar quais foram os fundamentos que antecedem e impulsionam o processo de colonização brasileira. Esse processo tem raízes fincadas na emergência e consolidação da expansão mercantilista no velho mundo.

Vai ser na emergência desta expansão mercantilista na Europa, que repousa o principal nexo causal da transição e mudança de um modo de produção feudalista, que apoiado

na mercantilização, propiciou como elemento central, o aparecimento e fomento do mercado mundial, que surge em grande medida, da retomada com grau de intensidade elevado, do comércio entre o velho mundo e o oriente (SODRÉ, 2010).

A localização do surto comercial, e o delinear do mercado mundial proporcionado por este processo, encontra-se nas especiarias, a mercadoria perfeita para superar as dificuldades com o transporte terrestre, fator que era um dos grandes limitadores postos à expansão mercantil baseada no comércio ultramarino. Por anos os mercados comerciais localizados no oriente foram palcos de intensivas disputas entre as potências que despontavam no velho mundo, isso serviu para impulsionar ainda mais esse comércio, que centrava a sua tributação na figura dos reis e em meio a esse cenário Portugal desponta como uma das mais fortes potências, pois foi uma das primeiras nações a estabelecer uma parceria entre os reis e os operadores mercantis (SODRÉ, 2010).

A empresa de comércio ultramarina era uma empresa gigantesca, contudo ela possuía algumas características essenciais, que são destacadas por Sodré (2010):

[...] era uma empresa puramente mercantil, que resumia em procurar as fontes de mercadorias e em transportar e distribuir essas mercadorias no mercado consumidor europeu. Para essa gigantesca empresa comercial, não se tratava de produzir — ela jamais se ocupou da produção — mas de trocar, e tão somente em trocar. E os seus lucros, eram apenas aqueles obtidos na troca [...] (SODRÉ, 2010, p.22).

A empresa ultramarina não se ocupava da produção, ela respondia e se ocupava exclusivamente da troca, e essa especialização na troca, foi um dos fatores que determinou que esses grupos, ao menos no período histórico em questão, não obtivessem sucesso definitivo, pois eles não se detinham na produção, e desse modo não conseguiam assegurar a posse das regiões conquistadas.

A invasão do Brasil se dá justamente em meio a esse complexo exposto acima, pois uma enorme terra recém invadida, e com potencialidades econômicas ainda latentes, necessitava de uma preservação que não poderia ser assumida pelo setor mercantil. O Brasil ainda não dispunha de uma produção especializada organizada para a troca, pois os brasileiros originários produziam apenas para a sua subsistência. Era primordial então ocupar a terra recém invadida para preservar e assegurar a sua posse. Encontramos contribuições importantes em Sodré (2010):

A descoberta do Brasil, e a necessidade de preservá-lo da investida dos concorrentes, colocam um problema que o grupo mercantil português não estava em condições de resolver. Nessa nova terra, realmente não havia produção organizada capaz de ser objeto de troca [...]. Nem ela proporcionava produtos que fossem de interesse à troca cujo mercado consumidor fosse a Europa. Aqui para preservar a posse era

indispensável ocupar e, para ocupar, era necessário produzir [...] (SODRÉ, 2010, p.22).

A imperativa necessidade de preservar as terras recém invadidas era uma determinação fundamental e necessária, em meio a essa necessidade que foi imposta pelas circunstâncias objetivas, que as formas originárias da segurança pública podem ser identificadas no policiamento armado da fase de feitorias, que apesar de necessário, mostrou-se insuficiente, e não eliminou a necessidade de ocupação permanente do território (SODRÉ,2010).

Todavia, o policiamento inicial, que visava sobretudo preservar a terra recém invadida de ameaças pontuais que não eram poucas, mostrou-se insuficiente em sustentar uma preservação a longo prazo, pois essa preservação requeria uma ocupação bastante duradoura que necessariamente deveria apoiar-se em um produto econômico que fosse valoroso o suficiente para compensar os gastos com transporte ultramarino, e que permitisse firmar a ocupação territorial e utilizasse o recurso mais abundante e de mais fácil acesso disponível no Brasil, a terra. Sobre esse produto econômico milagroso, afirma Sodré (2010):

A história assinala que o gênero que atendia a todas essas exigências foi o açúcar, de que os portugueses eram já produtores tradicionais, desde que haviam conseguido, com auxílio dos holandeses, apropriar-se das técnicas de produção e alcançar uma distribuição compensadora no mercado europeu [...] (SODRÉ, 2010, p.23).

Com um produto já definido, a coroa portuguesa delegou funções e fez inúmeras concessões para que terceiros montassem a empresa da cana de açúcar em uma terra distante e estranha a eles. Com a ocupação e a instalação da empresa comercial da cana-de-açúcar veio também a necessidade de segurança e proteção não somente do território, mas também da empresa comercial da cana-de-açúcar. Portanto, a Segurança Pública brasileira já nasceu terceirizada e vinculada a interesses estritamente econômicos e particularistas. Como salienta Sodré (2010):

[...]. Detentora do patrimônio imenso que eram as terras ultramarinas, entretanto, poderia, através de concessões, delegar a particulares a tarefa de montagem de tal empresa, fixando-os, assim, na colônia distante e cujas necessidades de defesa impunham essa transferência de poderes [...] (SODRÉ, 2010, p.23-24).

Dada a natureza e a forma extremamente ampla da empresa da cana-de-açúcar, era preciso considerar de imediato uma força de trabalho ampla e abundante, que fosse capaz de mover a produção açucareira, essa força foi a mão-de-obra escrava.

Portugal organiza a grande empresa de exploração brasileira delegando funções que são repartidas entre a coroa e os responsáveis pela instalação, manutenção e funcionamento

produtivo da indústria da cana. A área da produção deveria ser livre, sem interferência da metrópole, contudo a área da circulação era extremamente controlada e monopolizada pela coroa. A coroa portuguesa desvincula a produção da circulação (SODRÉ, 2010).

Com a desvinculação das etapas concernentes a empresa produtora da cana-de-açúcar e as esferas da produção e circulação, e tomando como referência a esfera da produção que era operada por seguimentos terceirizados que detinham certa liberdade interna de organização, não só da produção do açúcar, mas também da vida política e econômica das áreas ocupadas localiza-se na figura do senhor de terras, que assume papel de autoridade pública, recaindo sobre ele funções militares. “O senhor de terras será, conseqüentemente, autoridade pública. Investido inclusive, do poder militar” (SODRÉ, 2010, p.25)

Dotado de um poder militar, competia ao colonizador a responsabilidade de defender o território contra os invasores que por terra pudessem ameaçar não a população de colonos e donatários, mas sim a empresa produtora da cana-de-açúcar. A coroa portuguesa não delegava aos donatários apenas terras e a responsabilidade de conduzir a empresa mercantil da cana-de-açúcar, era delegado ao donatário o ônus de defender militarmente o território. O donatário concentrava em si a figura de gerente, governador e capitão militar. Armas eram permitidas, e a sua posse e porte era livre dentre os colonos. Acerca da dimensão militar dos donatários, destaca Sodré (2010):

[...]. Permitia-se, assim, ao donatário, o exercício do poder militar e o título de comandante, enquanto colocava às suas ordens os povoadores, obrigados a servi-lo e reconhecê-lo como chefe, ao mesmo tempo em que permitia a entrada de instrumentos necessários à luta militar, as armas e munições, e ainda o tráfico delas, com a reserva de que isso só ocorresse entre cristãos e súditos do reino [...] (SODRÉ, 2010, p.26).

Ao donatário era permitido o uso do poder militar e a ele era dado inclusive o título de comandante. Eram como visto na passagem acima, permitidas a entrada de mercadorias militares.

O início da legislação militar no Brasil data de 1534, ela foi instituída sobretudo em forma de uma carta política e militar. As diretivas gerais que gravitam em torno dessa legislação, que regulava a vida militar na colônia, distribuía encargos e funções. Existiam, entretanto, um contingente de cerca de 400 soldados definidos como regulares, que ficavam à disposição do governador geral (SODRÉ, 2010).

Sobre o início da legislação militar no Brasil, destaca Sodré (2010):

Esse início de legislação militar, que data de 1534, a carta de Doação é de 10 de março e o Foral de 4 de setembro, será ampliado com as disposições do Regimento do Governador-Geral do Brasil, baixado em 17 de dezembro de 1548, destinado a Tomé

de Sousa. Esse regimento não é apenas uma carta política de extraordinária importância, é também uma diretriz militar [...] (SODRÉ, 2010, p.26-27).

Com base nos itens tratados ao longo desse ponto, pode-se localizar as “protoformas da segurança pública” que já nasceram atreladas a uma empresa de caráter mercantil e privada, que não é pública. Essas aqui convencionadas “protoformas da segurança pública” foram, em sua gênese, arraigadas em um caráter personalista que se centrou em figuras individuais, como a do donatário.

Esse donatário inicialmente detinha o poder concentrado em suas mãos, exercendo o papel de chefe político e de comandante responsável pela segurança pública, que se convertia essencialmente na defesa da empresa mercantil contra ameaças externas ao circuito e as relações imediatamente postas no interior desse círculo produtivo (produção e circulação). Tem-se aqui um dos vários pontos de discordância, pois alguns autores tomam em separado um processo que é dinâmico e contínuo, trata-se aqui do processo de colonização das terras brasileiras que converteu o Brasil em uma colônia de exploração vinculada ao mercantilismo cada vez mais sólido, que auferia vultosos lucros, estes mais do tráfico negreiro do que do comércio do açúcar, não que os valores obtidos com o açúcar fossem desprezíveis.

A população da colônia, aqui lê-se não indígenas, eram obrigados a servir como uma espécie de reserva militar ao donatário, eles tinham por obrigação socorrer esse donatário em tempos de guerra, pois o acesso a armas e munições era facilitado e incentivado. A nossa segurança pública nasceu terceirizada e já nas suas origens sofreu influências por parte dos mecanismos de pré-mercados e coloniais disponíveis à época.

### 3 CAPÍTULO 2: UM APANHADO ACERCA DO JUSNATURALISMO E SEUS PRINCIPAIS TEÓRICOS

Ao longo do Capítulo 1 desta dissertação, especificamente no item 1.1 intitulado: *Aspectos gerais acerca da gênese e forma do Estado moderno*, foi necessário abordar em linhas gerais algumas categorias centrais sobre formação do Estado moderno, categorias imprescindíveis para tangenciar a temática da pesquisa em curso. Em meio aos elementos que foram apresentados destaca-se o Jusnaturalismo como uma importante corrente teórica que visa explicar a origem do Estado.

Em virtude disso, o presente tópico, pretende retomar o debate da gênese do Estado moderno à luz do Jusnaturalismo, pretende-se realizar uma abordagem que dialogue diretamente com a filosofia do direito, a fim de balizar elementos que não foram apontados anteriormente. Para tanto, o jusnaturalismo será abordado desde em suas bases fundantes, passando pelos seus principais expoentes teóricos, destacando as contribuições, simetrias e diferenças entre eles.

O jusnaturalismo ou direito natural surge em meados do século XVI, elegendo a razão como estrela guia das ações humanas, suplantado de uma vez por todas, concepções teóricas ancoradas no estado-divino e/ou mítico religiosas. Conforme afirmam Bittar e Almeida (2015):

Ora, exatamente para colocar um novo centro nessa concepção é que surge o Direito Natural, dentro do espectro da laicização da cultura moderna. marcado profundamente pela ideia, que predominava no século XVI, de que a verdade das ciências estava confiada à razão matemática e geométrica, o jusnaturalismo moderno elege a reta razão como guia das ações humanas (BITTAR; ALMEIDA 2015, p.307)

O jusnaturalismo representa uma espécie de mudança de centro de gravidade de toda uma era, promovendo uma espécie de revolução em diversos campos do conhecimento, dentre eles o direito, uma nova trincheira é aberta, a ciência jurídica abandona concepções míticas-teológicas e passa a trilhar de o caminho da razão. O direito natural adota uma nova concepção, a explicação de todas as coisas não mais seria Deus, ou a natureza, mas sim a racionalidade (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Bittar e Almeida (2015), ao desenvolverem a temática do direito natural, afirmam que o jusnaturalismo apresenta-se dividido em duas escolas/correntes, sendo uma corrente mais antiga ligada às cidades-estado gregas e tem na natureza a sua sustentação teórica. A segunda corrente do direito natural, a escola clássica tem na razão a sua sustentação teórica e tem em nomes como o de John Locke (1632-1704) um dos seus principais expoentes teóricos.



Ao longo de sua trajetória intelectual, John Locke elucidar qual as origens das idéias e pensamentos do homem, e apresenta como tese principal que a a força motriz do conhecimento humano é a experiência. Locke não acredita na existência de leis inatas, para ele até mesmo as leis naturais não são inatas, pois não se encontram pré-programadas na mente humana. Estando disponíveis na natureza, as leis naturais podem e devem ser mediatizadas pela racionalidade humana (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Bittar e Almeida (2015), estudaram a teoria de Bobbio (1997), e afirmam que para Locke existe uma grande diferença entre leis inatas e leis da natureza, uma vez que leis inatas seriam leis pré-instaladas no ser humano (corpo e alma) e as leis naturais estão longe de serem leis inatas, pois disponíveis no mundo natural, são leis acessíveis a todos os seres humanos, são leis que todos podem conhecer, fazendo uso da faculdade da razão.

Para Locke, o estado de natureza não pode ser identificado como sendo um local de eterno conflito e de guerra permanente, a concepção Lockeana expressa justamente o contrário, para ele, o estado natural é uma zona de paz que deve ser tutelada, afim de evitar que a sua degeneração, para tanto se faz necessário que exista uma entidade ou ser capaz de julgar os conflitos e assim manter a paz, inerente ao estado de natureza (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Bittar e Almeida (2015), após estudarem a teoria desenvolvida por Bobbio (1997), afirmam que para Locke, o estado de natureza possui o enorme inconveniente de não ter um juiz imparcial para mediatizar os conflitos que nascem entre os membros da sociedade, daí tem-se a necessidade da construção do Estado Civil para assegurar a proteção dos direitos naturais, que estão vulneráveis no estado de natureza, por estarem desprotegidos. Vai ser a constante ameaça da desordem e o perigo da degeneração dos direitos naturais pela falta de um juiz, que fará nascer o Estado, regente do modo de vida por intermédio das leis.

Bobbio (1991), afirma que um dos pontos mais importantes desenvolvidos por Locke, encontra-se no lócus temporal em que a posse comum cede lugar à propriedade individual, compelindo ao Estado e à sociedade civil a preservação desta propriedade. A apropriação, transformação e valorização de um determinado bem não são dados naturalmente, eles advêm da ação e esforço do indivíduo que realizou a empresa, e que por mérito pessoal conquistou o direito de ter essa propriedade preservada (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Através da sua vasta obra, Locke figura como um dos principais expoentes da escola clássica jusnaturalista, o seu pensamento mostra-se original por diversos fatores, como destacam Bittar e Almeida (2015):

A originalidade da obra de Locke está em sua radical defesa dos direitos naturais, que não são inatos, mas de fácil apreensão pela razão e não podem ser desrespeitados pelo

“estado civil que é instituído, exatamente, em o intuito de assegurar a sua proteção. A sociedade é, então, apenas o artifício para manterem-se os direitos naturais, e não pode corrompê-los, desvirtuá-los ou suprimi-los (BITTAR; ALMEIDA 2015, p317)

Assim como Locke (1632-1704), Thomas Hobbes (1588-1679) é outro importante expoente da escola clássica do direito natural, conhecer mesmo que de forma geral as principais contribuições do autor supracitado são importantes para delinear com mais exatidão os meandros da concepção justuralista acerca do Estado. Conforme salientam Bittar e Almeida (2015):

Thomas Hobbes (1588-1679), possui como principal destaque, entre seus escritos, a obra intitulada *Leviatã*, ou *Matéria, forma de uma comunidade eclesiástica e civil*, que foi o publicada em 1651. [...] Hobbes é reconhecido, entre os pensadores do jusnaturalismo racional, como teórico do poder soberano, sobretudo em função de suas ideias expostas na citada obra (BITTAR; ALMEIDA 2015, p. 317)

O teórico do poder soberano Thomas Hobbes, naquilo que diz respeito ao caráter do estado de natureza, possui uma visão que difere daquela defendida por Locke. A leitura de Hobbes concerne ao estado natural um verniz pessimista, afinal para ele, não existe controle racional no estado natural, uma vez que este, é o espaço da liberdade irrestrita, possibilitando que os homens utilizem essa liberdade irrestrita como bem quiserem, até mesmo para lesarem uns aos outros. (BITTAR; ALMEIDA 2015).

Conforme desenvolvem Bittar e Almeida (2015), outro ponto importante desenvolvido por Hobbes é fato de que para ele, o homem está longe de ser um animal político por natureza, a verdade é que Hobbes considera o homem em seu estado natural dotado de um egoísmo inato, transformando o espaço natural em um ambiente propício para o conflito. O Estado surge como entidade necessária para impedir que os homens se destruam mutuamente, o contrato social expresso aqui, está ligada a necessidade autopreservação do homem.

Para evitar a guerra e a morte, o homem deve assinar um contrato social, deve ser construído um pacto social tutelado por um soberano, assim a existência da espécie humana seria preservada frente a sua principal ameaça: O próprio homem. Acerca da criação do pacto social em Hobbes, destacam Bittar e Almeida (2015):

No estado de natureza há o estado de guerra de uns contra os outros, e o homem pode ser chamado de lobo do próprio homem (*homo homini lupus*). Ou seja, no lugar de atacar outras carniças, outros animais, como lobo do próprio homem, o homem morde o próprio rabo, acaba com o seu próprio semelhante, destrói aquele que poderia acabar por auxiliá-lo na caça, isso de caçassem juntos contra terceiros, e não uns contra os outros. Por isso, a preservação da espécie está condicionada pela criação do pacto social, sob a autoridade do soberano (*super omnes*), aquele que está acima de todos para evitar a guerra e a morte (BITTAR; ALMEIDA 2015, p318)

O estado natureza é também o lugar comum da igualdade entre todos os homens, é

precisamente essa igualdade indistinta que leva o homem a ferir a si próprio, é essa condição que possibilita ocorrência de conflitos danosos à própria existência do ser humano, que faz surgir a necessidade de uma intervenção, nasce o Estado. Através de um pacto, um acordo de vontades, nasce o Estado, que para Hobbes existe como uma invenção humana que serve para domar e superar a natureza, afinal cabe ao Estado a supressão da violência, abolindo de uma vez por todas as guerras. (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

A despeito das simetrias e diferenças presentes na construção teórica de Locke e de Hobbes, é importante pontuar que ambos os autores marcam a superação das concepções grega e medieval acerca do direito natural e da formação do Estado. O pensamento grego buscava exprimir a ligação existente entre direito e as forças da natureza, enquanto a concepção medieval adotava uma leitura teocêntrica, enxergando em Deus origem do direito e do Estado. Locke e Hobbes, como adeptos da escola clássica do direito natural ou jusnaturalismo, trilham o caminho da racionalidade para teorizar acerca do direito natural e da formação do Estado, o jusnaturalismo que nasce em meados do século XVII tem na razão a chama que lança luz no mundo. (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Além de Locke e Hobbes, existe um outro autor extremamente importante que fornece contribuições chave para a compreensão da gênese e forma do Estado à luz do Jusnaturalismo, trata-se de Jean-Jacques Rousseau (1712-1789). É importante destacar, como afirmam Bittar e Almeida (2015), que a teoria desenvolvida por Rousseau, nasce em meio ao desenrolar da revolução francesa e por tanto é influenciado diretamente pela desmistificação fixando raízes profundas no racionalismo.

A natureza humana ocupa local de destaque em Rousseau, para ele o homem é um ser naturalmente bom, ou seja, o estado natural é um “local” onde reina a bondade, uma vez que esta última é inerente à natureza humana. O estado natural é o local da bondade, em contrapartida, o estado cívico simboliza o lócus do conflito, é nesse paralelo entre um estado natural de seres humanos dotados de bondade intrínseca e um estado cívico marcado pela guerra e violência que o fio condutor das teses de Rousseau pode ser encontrado. (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Partindo das contribuições teóricas de Bittar e Almeida (2015), para Rousseau, o ser humano que é bom por natureza e naturalmente é dotado de liberdade, se submete a um contrato social, contrato este que deve sempre buscar a continuidade das liberdades naturais. A noção de contrato social e a sua relação com a vontade geral, são dois pontos cruciais no desenvolvimento teórico proposto por Rousseau. Todavia é preciso abordar diretamente o que o “contrato social” simboliza para Rousseau, nesses termos encontra-se em Bittar e Almeida

(2015):

O contrato social, é, portanto, um pacto, ou seja, uma deliberação conjunta no sentido da formação da sociedade civil e do Estado. Trata-se de um acordo que constrói um sentido de justiça que lhe é próprio; a justiça está no pacto, na deliberação conjunta, na utilidade que surge o pacto. Trata-se de um verdadeiro escambo: liberdade natural X utilidade comum. O homem poderia optar por continuar em sua situação inicial, ou seja, em seu estado de natureza, ou então, por meio de uma convenção, fundar uma associação tendente à realização de seu estado social (BITTAR; ALMEIDA 2015, p 323-324)

O pacto social nada mais é, que uma deliberação coletiva que forma a sociedade civil e o Estado. Os seres humanos se juntam por livre vontade, para a formar um novo organismo, um organismo muito maior e diverso daqueles corpos individuais que o formaram. Esse novo Organismo que surge a partir do livre acordo de vontades, é considerado uma espécie de entidade pública, que possui um matiz moral e coletivo. Erigindo um sentido de justiça que lhe é próprio, ou seja, existindo apenas no corpo coletivo gerado (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

A partir das contribuições oferecidas por Bittar e Almeida (2015), acerca do pacto social de Rousseau, eles afirmam que o pacto social funciona como uma espécie de escambo entre a manutenção da Liberdade individual X utilidade comum, e a justiça surge do próprio acordo de vontades. A sociedade civil e o Estado podem em última instância ser considerados como filhos do pacto social, nesses termos salientam Bittar e Almeida (2015):

Há aqui não só o surgimento da sociedade, mas também o do Estado, e isto se pode chamar, em meio ao movimento contratualista como um todo, de contratualismo total. Trata-se, em suma, de uma união de forças, pois se o homem não pode criar novas forças, ao menos pode unir-se para que as forças particulares se transformem em uma força maior, e assim, dessa união possa surgir uma forma de organização em que a força de todos é maior que a força desorganizada e inglória dos particulares espalhados, dispersos, desunidos e desagregados (BITTAR; ALMEIDA 2015, p324)

A busca pela igualdade é o que move o pacto social, a união dos homens cria uma força que passa a se mover na direção da utilidade geral, utilidade esta expressa no consenso da maioria ou vontade geral que tem como fundamento à realização da igualdade. A vontade geral que é sempre reta e incorruptível (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

O pacto-social possui algumas características próprias, e por sua natureza é definida como sendo útil e legítimo. O contrato-social, o livre acordo das vontades traz em seu cerne a noção de paridade dos direitos e deveres, afinal os indivíduos particulares se submetem a um conjunto de leis, leis comuns que devem ser “fiscalizadas” por um soberano, que deve em última instância pautar-se imperativamente pela finalidade última do pacto, que é o bem comum (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Forma-se um corpo único, mas qual as determinações que surgem deste corpo?

Quais as suas características e determinações? Encontra-se em Bittar e Almeida (2015):

Assim, após sua formação com um corpo único, total, dotado de vida, de forças próprias, de autonomia, de vontade, o que há é que qualquer atentado a uma de suas partes representa também um atentado a todo corpo. Da mesma forma, qualquer atentado ao todo será também um atentado à parte. O interesse particular agrega-se de tal forma ao interesse geral, que se torna difícil identificar um atentado a um que não represente, ao mesmo tempo, um atentado ao outro. Assim a punição que o corpo social, atingido por um ato ilícito, pode aplicar sobre um particular facilmente justifica-se, e isso à medida que a violação, seja ao todo, seja a um particular, é um problema sempre do todo. O direito de punir encontra aí a sua justificação e seu fundamento (BITTAR; ALMEIDA 2015, p326)

Qualquer atentado ou crime cometido contra um dos vários indivíduos que juntos formam o pacto, é também um crime contra o todo social, contra a coletividade. O interesse particular encontra-se de certo modo amalgamado com o interesse coletivo/geral, sendo muitas vezes tênue a linha que possibilita a identificação entre interesse particular e geral. Vale destacar o tema da punição, qualquer ato que lese de alguma forma tanto o interesse particular quanto o coletivo, deve ser punido.

Conforme interpretam Bittar e Almeida (2015), Rousseau afirma que os próprios homens são responsáveis por seus males, na medida que esses males decorrem das próprias invenções humanas, como a sociedade civil e o Estado. Para Rousseau é no estado de natureza que reside a verdadeira felicidade humana, o pacto social funda o Estado e a sociedade civil, construções artificiais, afinal a sociedade firmada pelo contrato não possui nada de natural. Ela é inteiramente artificial e prejudicial, ao construir a sociedade civil artificialista, o homem estaria criando as correntes da sua escravidão, afinal a liberdade plena só existe no estado natural.

Após o advento do contrato social, surgem os direitos civis, direitos estes que só existem no pós contrato social, em contrapartida, os direitos naturais antecedem os direitos civis, pois já existiam anteriormente ao pacto-social, existiam no estado de natureza. O homem encontra-se dividido entre esses dois “campos” distintos: campo natural e campo civil. Entre os dois campos supracitados, existe o contrato social. Encontra-se em Bittar e Almeida (2015):

Para que se possa discutir, portanto, a existência de direitos naturais e de direitos civis, como duas categorias distintas de direitos na teoria de Rousseau, há que se partir de um pressuposto, a saber, aquele segundo o qual, entre um estado primeiro e um estado segundo, existe uma mudança substancial de qualidade de convívio e organização social para o homem. Nesse sentido, a ruptura entre um estado primeiro, chamado de natureza (*status naturae*), e um estado segundo, chamado cívico (*status civitatis*), se dá com a cessão das liberdades individuais ao Estado, o que é feito pelo contrato social (BITTAR; ALMEIDA 2015, p328)

O direito civil que passa a ser considerado como um direito arbitrário, diferencia-

se ao longo do tempo do direito natural que passa a se identificar como sendo vinculados à lei comum. As leis naturais são boas e nascem delas um certo modelo de homem, o homem bom, é esse o modelo de homem que na visão de Rousseau deve ser conservado, vai ser a sociedade através das suas convenções que corrompe sistematicamente o homem, nesse sentido Rousseau diverge das concepções de Hobbes, para este último o homem é mau já em seu estado natural. (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

Acerca dos direitos civis em Rousseau, destaca-se em Bittar e Almeida (2015):

Na verdade, os direitos civis, para representarem uma ordem justa, legítima, fundada na igualdade e no respeito do *status naturae*, devem encarnar os chamados direitos naturais; devem ser seu prolongamento vital, ou seja, sua continuidade ininterrupta, mesmo após a adesão ao contrato social, pois sua bagagem do que é de sua natureza o homem jamais se livra. Os direitos civis em termos de conteúdo [...]. O direito civil converteu-se em direito arbitrário, e a lei natural remanesceu apenas como lei comum aos povos, ou seja, como direito das gentes (BITTAR; ALMEIDA 2015, p328)

Acerca do Estado, convém destacar que durante a passagem do estado de natureza para o cívico, é ele o Estado que passa a ter direito sobre todos os membros da sociedade, contudo um direito limitado, conforme salientam Bittar e Almeida (2015):

Deve-se reter que a passagem do estado de natureza ao estado cívico importa em que, quando do ato de pactuar, cada pessoa se dá a todos e a ninguém ao mesmo tempo. Isso quer dizer que, formado o todo, ninguém tem direito sobre ninguém, senão o Estado sobre seus membros. Entretanto, ainda este poder que o Estado possa ter sobre os particulares é limitado, calculado, mensurável, e não ilimitado, incalculável ou invencível. A liberdade continua íntegra após a adesão ao pacto, agora com a garantia de um Estado que a reforce (BITTAR; ALMEIDA 2015, p329)

Analisar as bases da formação do estado moderno à luz do jusnaturalismo não ocorre sem que seja estabelecida uma conexão entre o este último com a segurança pública. Problematizar a temática da segurança pública passará em determinado ponto pelo debate do monopólio do uso da força pelo Estado, temática esta que se faz presente na teoria rousseauiana.

Bittar e Almeida (2015), ao interpretarem a teoria rousseauiana, estabelecem que no interior desta teoria, o homem quando no estado natureza não possui o direito de por meio da utilização da força, fazer de outro ser humano a sua posse, o seu escravo. Em Rousseau, qualquer poder baseado na força não é legítimo, afinal a força física não possui qualquer ação moral. Encontra-se em Bittar e Almeida (2015):

Nenhum homem possui, por natureza, nenhum direito de submeter outro homem. O homem só deve ceder ao poder legítimo, ou seja, àquele legitimamente constituído pela vontade de adesão e de deliberação, e não àquele constituído com base na força física. A força física não possui ação moral nenhuma; trata-se de uma força que, se irresistível, leva a submissão e não a aderência (BITTAR; ALMEIDA 2015, p. 331)

A força física pura e simplesmente não possui ação moral, qualquer que seja a construção social ou pacto que se funde pela utilização pura e simples da força sem um consenso, levaria à mera submissão forçada e não voluntária. Um dos fatores motivadores da passagem do estado de natureza ou estado pré-cívico como afirma Rousseau, ocorre também movido pela necessidade de converter o poder físico puro e simples e desprovido de moralidade, em poder moral. O homem não é forte pra sempre, por isso tem-se a necessidade do pacto, da formação do Estado. (BITTAR; ALMEIDA, 2015).

A formação do Estado e conseqüentemente da sociedade civil, justiça é em última instância um movimento racional de moralização dos atos humanos, nesses termos encontra-se em Bittar e Almeida (2015):

Assim é que os homens, e não Deus, no sentido de uma teoria laicizada do poder, fundam a sociedade, no sentido da moralização de seus atos, em que a força física cede à força racional, e todas as possíveis conseqüências dessa substituição passam a entrar em operação. Nesse sentido, a liberdade natural, ou seja, a força do indivíduo e suas limitações egoísticas, é substituída também pela liberdade civil, em que a vontade de um convive e dialoga com a vontade geral, direitos e deveres lajeiam-se, interagem, afirmam-se, reafirma-se etc (BITTAR; ALMEIDA 2015, p. 331)

Até aqui, fica bastante claro que Rousseau figura como um importante teórico jusnaturalista que sempre buscou a construção de um Estado que fosse verdadeiramente justo, e conseqüentemente de leis justas, e para ele o nascimento de um Estado verdadeiramente justo, somente se daria com a assinatura do contrato social. O jusnaturalismo de Rousseau possui características próprias, como salientam Bittar e Almeida (2015):

Seu jusnaturalismo reside no fato de que realmente o conteúdo dos direitos civis já vem previamente definido pelo contrato, que lastreia na vontade geral. A vontade geral é uma vontade de pactuar e de formar uma sociedade que saiba preservar direitos e liberdades inatos do homem, anteriores ao pacto, imanescentes, inalienáveis e insuprimíveis (BITTAR; ALMEIDA 2015, p.335)

Partindo do interior da teoria rousseauiana, toda lei deve ser fundamentada na noção de justiça, noção está que se encontra intrinsecamente ligada ao pacto social. Deus não confere justiça à lei, são os próprios homens, através de escolhas calcadas no racionalismo-natural, que conferem justiça à lei (BITTAR; ALMEIDA,2015).

Rousseau, conforme afirmam Bittar e Almeida (2015), de certo modo estabelece que a lei deve preservar em última instância, as liberdades individuais, afinal as leis devem ser objetivas, genéricas e abstratas. O Estado possui interesse comum, um Estado sólido é símbolo da permanência duradoura da vontade geral, ao passo que um poder que seja pautado individualismo, é um poder desvirtuado que atende apenas a vontades particulares, devendo ser evitado de todas as formas.

### 3.1 Aspectos gerais acerca do Estado constitucional

Será abordado neste item, a segurança pública de forma mais direta, inserida no contexto democrático pós CF/88. Procurar-se-à contextualizar a segurança pública por meio de uma abordagem inicialmente conceitual e concisa, ao explorar os seus limites e potencialidades e tendo como pano de fundo a segurança pública como uma dimensão cara ao Estado democrático de Direito.

Para tratar a temática da Segurança Pública brasileira na contemporaneidade é necessário debruçar-se sobre o Constitucionalismo, bem como abordar fatores básicos pertinentes ao Estado constitucional. O constitucionalismo encontra-se diretamente ligado às constituições dos EUA (1787) e da França (1791) apresentando dois traços marcantes: A organização do Estado e a limitação do poder Estatal que se materializa através dos direitos e garantias fundamentais (MORAES, 2015).

O tópico anterior concentrou-se em absorver com mais detalhes o Jusnaturalismo, o tópico atual como antecipado acima, pretende apresentar as principais matizes do constitucionalismo e do direito constitucional, fundamentos importantes para a compreensão da organização do Estado moderno.

O direito constitucional é o ramo do direito público fundamentalmente importante para a compreensão da forma de organização e funcionamento do Estado, bem como para a elucidação das suas estruturas políticas e dos seus elementos particulares. O direito constitucional, o constitucionalismo tem por tarefa principal lançar luz explicativa sobre a constituição política do Estado (MOARAES, 2015).

Moraes (2015), baseado na teoria desenvolvida por Miranda (1990), acerca do direito constitucional estabelece que: “o direito constitucional é a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado, enquanto comunidade e enquanto poder” (Moraes, 2015, p.1). O direito constitucional encontra na constituição política do Estado o seu principal objeto, serão as constituições federais que em um sentido ampliado, irão estruturar e organizar as suas instituições e órgãos bem como questões relativas ao poder, seja a sua aquisição e limitação, dentre tais poderes destaca-se a os direitos e garantias fundamentais (MOARES, 2015).

A origem e a evolução do Estado não podem abdicar de uma análise histórica, partindo desse pressuposto, Moraes (2015) compreende o Estado como fruto de uma lenta e gradual evolução organizacional do poder, da evolução contínua e ascendente de grupos humanos.



As formas de agrupamentos humanos arcaicas não são Estados verdadeiros, o Estado escravista não é um Estado de fato, não é um Estado verdadeiro. Moraes (2015) considera e nomeia todas as formas sociais que antecedem o Estado e que não podem ser definidas como tal, como sendo “formas constitucionais históricas”.

Com base nas contribuições de Barros (2008), Contribuição Dialética para o constitucionalismo, Moraes (2015) afirma que as formas constitucionais históricas foram estruturas importantes para arregimentar em um só local as diversas estruturas feudais sob uma só bandeira: um só mercado nacional regidos sob um único poder político, e esse local é o Estado medieval escravista.

Dentro do viés do direito constitucionalista expresso por Moraes (2015), o Estado não nasce Estado, ele “torna-se” Estado somente após o transcurso evolutivo linear e ascendente. As “formas constitucionais históricas” concentram em si o monopólio da força institucional que outrora encontrava-se fragmentada e distribuída entre várias instituições tais como a Igreja.

As formas pretéritas ao Estado ajudaram a construir aquilo que o Estado moderno é hoje. A partir de um processo evolutivo ascendente, o Estado vai constituindo-se como tal, e nesse processo ele passa a comandar e monopolizar diversos lócus que anteriormente encontravam-se fragmentados, dentre as áreas fundamentais que passam a ser monopolizadas pelo Estado é o Monopólio das forças armadas (MORAES, 2015).

Utilizando-se das contribuições de Miranda (1946), que define Estado como: “O conjunto de todas as relações entre os poderes públicos e os indivíduos, ou daqueles entre si” (MORAES, 2015, p.2), o Estado moderno tal qual existe hoje, passa existir a partir do século XV, somente quando a relação entre o poder público e os indivíduos floresce (MORAES, 2015).

Tratando de embuir o Estado de uma significância cara ao campo do direito constitucional, o Estado é compreendido como a forma histórica da organização jurídica vinculada e limitada um dado espaço geográfico, encontra-se em Moraes (2015):

[...] O Estado, portanto, é forma histórica de organização jurídica limitado a um determinado território e com população definida e dotado de soberania, que em termos gerais e no sentido moderno configura-se em um poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional (MORAES, 2015, p.2-3).

A definição do que é Estado não esgota a temática, existe uma variedade de teorias que abordam a existência do Estado através da sua legitimidade. Existem também aquelas correntes teóricas que abordam o Estado através da sua finalidade, sendo este último necessário para a conservação das instituições e aperfeiçoamento moral de toda a sociedade. Conforme

salienta Moraes (2015), as teorias são complementares, pois o Estado é legítimo e ao mesmo tempo atua motivado por uma finalidade, desta feita, o pensamento político-constitucional figuraria como uma categoria Estruturante. Conforme Moraes (2015):

As teorias são complementares, pois o Estado sempre almeja fins, ainda que difusos, definíveis e mutáveis e para o pensamento político-constitucional trata-se de uma categoria estruturante. Nesse contexto histórico, o constitucionalismo escrito surge com o Estado, também com a função de racionalização e humanização, trazendo consigo a necessidade de proclamação de declarações de direitos (MORAES, 2015, p.3)

O Estado de direito é consagrado com o constitucionalismo liberal que emergiu ao longo do século XIX. Impelidos pela racionalização e humanização, surgem textos escritos que dota o Estado um caráter jurídico, ou seja, o Estado como um todo e toda a atividade estatal devem ajustar-se ao que prevê a norma legal-jurídica. Tudo e todos devem se submeter ao Estado de direito (MORAES, 2015).

O modelo para inúmeras constituições nascidas no pó primeira guerra foi a constituição de Weimar de 1919, acerca da importância da referida constituição destaca Moraes (2015):

A partir da Constituição de Weimar (1919), que serviu de modelo para inúmeras outras constituições do primeiro pós-guerra, e apesar de ser tecnicamente uma constituição consagradora de uma democracia liberal – houve a crescente constitucionalização do Estado Social de Direito, com a consagração em seu texto dos direitos sociais e a previsão de aplicação e realização por parte das instituições encarregadas dessa missão. A constitucionalização do Estado Social consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pela garantia do Estado de Direito (MORAES, 2015, p.4)

Os direitos sociais passam a ser consagrados no texto constitucional de Weimar, e deve ser assegurado pelo Estado e conseqüentemente pelo conjunto de instituições que o compõe, desta forma é possível considerar que as instituições encarregadas da segurança pública, às policiais devem garantir tais direitos sociais contidos na carta constitucional. O raciocínio anterior é algo lógico, entretanto suscita uma questão interessante, pois a citada carta constitucional é fundada em torno da propriedade privada, da garantia da manutenção da propriedade privada, desta forma é possível questionar se de fato a segurança pública, as Polícias não garantem em última instância apenas a manutenção da propriedade privada.

Uma série de conteúdos específicos, são inseridos em todos os textos constitucionais nascidos com o Estado liberal de direito. As normas relativas aos direitos sociais e econômicos, encontram-se agora respaldadas em normas programáticas político-sociais, expressas nas constituições liberais que são fruto de uma dinâmica evolucionista linear, de

modo que a evolução do Estado consagra a formação do Estado de direito. A evolução do Estado será acompanhada por normas de exercícios da democracia representativa bem como a legitimação dos detentores do poder, no ponto de chegada do processo evolutivo encontra-se o Estado democrático (MORAES, 2015).

Partindo da concepção até aqui apresentada, amparado na teoria de Canotilho (1993), Moraes (2015) afirma que: “O Estado constitucional configura-se, portanto, como uma das grandes conquistas da humanidade, que, para ser verdadeiro Estado de qualidades no constitucionalismo moderno deve ser um Estado democrático de direito” (MORAES, 2015, p.4).

Partindo do escopo, o Estado constitucional simboliza para a leitura constitucionalista uma dádiva para toda a humanidade, duas das suas principais qualidades gravitam em torno dele: Estado constitucional e o Estado de direito (MORAES, 2015). Acerca das principais premissas do Estado de direito destaca-se em Moraes (2015):

O Estado de Direito caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis e como garantia ante o despotismo do legislativo (MORAES, 2015, p.5)

O Estado democrático de direito é elemento caracterizador do Estado constitucional. O estado tem as suas engrenagens regidas por meio de normas democráticas, contando com eleições livres e periódicas. O respeito pelo povo e pelas autoridades públicas às leis e garantias fundamentais também fazem parte das engrenagens do Estado democrático de direito (MORAES, 2015).

A democracia é parte integrante do Estado democrático de direito, é necessário explicitar qual é a leitura que vigora dentro do constitucionalismo, Moraes (2015), utilizando-se do aporte teórico de Duverger (1970), define: “regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres” (MORAES, 2015, p.6). O Estado é regido por meio de normas democráticas, com eleições livres e periódicas. A dimensão da democrática exige que todos participem igualmente da vida política de um determinado país, a soberania popular deve ser garantida.

O Estado constitucional torna-se um por meio da junção do Estado de direito com o Estado democrático, sendo que a dimensão democrática garante a legitimação do poder. O

Estado Constitucional tem a sua existência respaldada dentro do viés constitucionalista, pela necessidade de frear as “tendências naturais” que o homem teria para o autoritarismo, para a concentração de poder sem o devido consenso democrático (MORAES, 2015).

#### 4 CAPÍTULO 3: ESTADO: OS FUNDAMENTOS PARA UMA NOVA LEITURA

Os tópicos anteriores ocuparam-se de abordar o eixo Estado partindo de matrizes positivistas e/ou legalista. O presente tópico tem por objetivo inserir novos elementos que dialoguem e ampliem aquilo que foi abordado ao longo do item 1.2 intitulado “Aspectos Gerais acerca do Estado à luz da tradição marxista”.

As variadas teses e correntes que se debruçam sobre o tema da Ciência Política na contemporaneidade, são animadas por diferentes leituras teóricas dentre as quais destaca-se o Juspositivismo e o Constitucionalismo, apresentadas em tópicos anteriores, porém existe uma importante leitura para além do juspositivismo que merece atenção.

A visão juspositivista, que é uma das formas de se compreender a ciência política através de uma chave conservadora, já foi apresentado ao longo do Capítulo 2. Contudo é importante destacar que o juspositivismo reduz a compreensão do Estado apenas ao nível legal/jurídico, e o direito é por sua vez, aquilo que o Estado chama por tal. A compreensão juspositivista da ciência política fica restrita à uma dimensão imediatista que não consegue progredir para um entendimento estrutural. Destaca-se em Mascaro (2013):

[...] o juspositivismo é o instrumento excelente de tal explicação conservadora: o Estado é o que juridicamente se chama por tal. Nos termos das ciências sociais e da ciência política, erigem-se então o esquadramento e a quantificação do já dado. Nessa chegada ao chão da explicação analítica sem horizonte histórico e social, o Estado deve ser presumido como entidade presente, sem tomá-lo como resultante de um devir histórico nem considerá-lo enredado em estruturas sociais específicas, dinâmicas e contraditórias (MASCARO, 2013, p.10)

A despeito do juspositivismo, ao longo do século XX, desenvolveram-se inúmeras teorias que visaram avançar na compreensão ampliada da ciência política, indo além da mera compreensão jurídica. Dentre as variadas correntes analíticas surgidas ao longo do século XX, destaca-se o Marxismo como uma importante contribuição para a compreensão da relação entre Estado (dimensão política) na contemporaneidade. As importantes contribuições ofertadas pela tradição marxista na área da ciência política já foram explanadas ao longo do item 2.1.1 da corrente dissertação, sob o título: Aspectos gerais acerca do Estado à luz da tradição marxista.

O marxismo apresenta-se como uma das mais importantes contribuições para a compreensão da dimensão política na atualidade, fato que é ressaltado por Mascaro (2013) que afirma categoricamente ser o marxismo a mais alta contribuição para a compreensão do Estado na contemporaneidade, destaca-se em Mascaro:

O marxismo se revela como a mais alta contribuição para a compreensão do Estado e da política nas sociedades contemporâneas. Na obra de Marx já se expõe a mudança radical no modo de entender as categorias políticas e os fenômenos sociais como o

Estado. E em Marx e em myutis marxiats, para além de uma simples constatação da estrutura e do funcionamento da sociedade, a contribuição é teórica e prática [...] O marxismo não só entende a política por horizontes distintos daqueles tradicionais como, na verdade, reconfigura totalmente o âmbito do político e do Estatal, atrelando-o à dinâmica da totalidade da reprodução social capitalista (MASCARO, 2013, p.11)

O cenário contemporâneo, para além da sua dimensão econômica, é guiado em todos os aspectos, pela racionalidade neoliberal, racionalidade que coloca os matizes interpretativas da ciência política sob a sua égide. A prevalência contemporânea da racionalidade neoliberal como matiz dominante e a sua relação direta com a atual crise capitalista já foi introduzida ao longo do Capítulo 1.

Retornando para o debate da ciência política na cena contemporânea, é possível assim como procede Mascaro 2013, associar o advento da racionalidade neoliberal com o surgimento de correntes, ou para o reforço de correntes interpretativas que compreendem erroneamente a dimensão política fechada em si mesma, tal qual um cão que tenta morder o próprio rabo, tendo como pano de fundo apenas aspectos jurídicos e/ou políticos superficiais, nesses termos encontra-se em Mascaro (2013):

[...] A partir das últimas décadas do século XX, o triunfo do neoliberalismo e a baixa das lutas sociais representaram o abandono da vasta gama de teorias políticas mais críticas, mergulhadas no todo das contradições sociais, em troca de explicações da política pela própria política [...]. A troca das categorias de compreensão do capital – totalidade estruturada — pelas categorias somente políticas foi o grande retrocesso contemporâneo da teoria do Estado e da ciência política, que inclusive não permite fazer frente às necessidades e demandas da crise do capitalismo atual (MASCARO, 2013, p.14)

Através das contribuições do Mascaro (2013), pode-se ampliar a temática proposta, no sentido de tornar mais clara as multiplicidade de relações existentes entre teoria do Estado, ciência política, mecanismos de mercado e a segurança pública na contemporaneidade, pois como já demonstrado ainda que inicialmente: “A compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia política capitalista, lastreada necessariamente na totalidade social” (MASCARO, 2013).

#### **4.1 O Estado e a reprodução capitalista: Uma reação indissociável**

A manifestação do Estado em sua forma atual é especificamente capitalista, uma vez que somente no modo de produção capitalista, ocorre a separação entre as dimensões política e econômica, conforme salienta Mascaro (2013). A leitura acima concorre diretamente para evolução do debate, uma vez que aborda nuances completamente novas, nuances estas que serão abordadas brevemente ao longo do tópico corrente.

Sobre a forma assumida atualmente pelo Estado, afirma Mascaro (2013):

O Estado, tal qual se apresenta na atualidade, não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história. Sua manifestação é especificamente moderna, capitalista. Em modos de produção anteriores ao capitalismo, não há uma separação estrutural entre aqueles que dominam economicamente e aqueles que dominam politicamente [...]. No capitalismo, no entanto, abre-se a separação entre o domínio econômico e o domínio político, o burguês não é necessariamente o agente estatal (MASCARO, 2013, p.17)

Em sociedades pré-capitalistas, com relativa frequência é possível constatar que a classe que dominava a sociedade economicamente, exercia também controle político da mesma. O poder político era de tal modo enraizado ao poder econômico, que o controle social se apresentava de forma direta, uma vez que existia uma unidade entre o político e o econômico, configurando uma mão de via única da expressão da vontade dos grupos dominantes. (MASCARO, 2013).

Quando coloca-se lado a lado em perspectiva comparada, as sociedades Pré-capitalistas e a sociedade capitalista, partindo do exposto até aqui, compreende-se o Estado enquanto um fenômeno especificamente capitalista, pois somente no capitalismo existe a especificidade que se traduz na separação entre política e economia, destaca Mascaro (2013,p18): “sobre as razões dessa especificidade, que separa política de economia, não se pode buscar suas respostas, a princípio, na política, mas sim no capitalismo”.

Mascaro (2013) afirma, que o Estado contemporâneo, enquanto uma “invenção” capitalista, não pode ser entendido sem antes se debruçar sobre as principais nuances do fenômeno capitalista. O modo de produção capitalista em linhas gerais, se organiza de uma forma assentada na separação dos produtores diretos (trabalhadores) dos meios de produção (diversas ferramentas de trabalho), surgindo dessa determinação o trabalho assalariado. Mascaro, 2013 se precisar colocar a página... eu já havia inserido a base de onde tirei as informações no início do parágrafo, mas estou na dúvida se é melhor no fim do parágrafo.

A troca de mercadorias guarda em seu interior um dos principais elementos úteis para a compreensão da especificidade do MDC (Modo de Produção Capitalista), uma vez que essa “teia de trocas de mercadorias” (apreensão do produto do trabalho), não mais é governada pela força bruta (violência) ou por cada ator envolvido (indivíduo), mas sim por uma instituição nova, o Estado. Conforme destaca Mascaro (2013):

[...] No capitalismo, a apreensão do produto da força de trabalho e dos bens não é mais feita a partir de uma posse bruta ou da violência física. Há uma intermediação universal das mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles. O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada [...] (MASCARO, 2013, p.18)

Em meio a estruturação de toda a sociedade no entorno da troca e da circulação de mercadorias, O Estado desponta enquanto “elemento descolado”, Mascaro refere-se a essa posição ocupada pelo Estado no cerne do MDC como “Estado Terceiro”. Encontra-se em Mascaro (2013):

[...] Devido à circulação mercantil e à posterior estruturação de toda a sociedade sobre parâmetros de troca, exsurge o Estado como terceiro em relação à dinâmica entre capital e trabalho. Esse terceiro não é um adendo nem um complemento, mas parte necessária da própria reprodução capitalista. Sem ele, o domínio do capital sobre o trabalho assalariado seria domínio direto – portanto, escravidão o ou servidão. [...] o Estado não é nenhum burguês em específico nem está em sua função imediata. A sua separação em face de todas as classes e os indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho (MASCARO, 2013, p.18)

O “Estado Terceiro” não é um aparato neutro que possui apenas a repressão como ferramenta de ação, o Estado passa a atuar diretamente na manutenção da coesão social, na medida em que cria e reforça determinantes jurídicos/legais, que influenciam direta e indiretamente a subjetividade dos atores sociais, criando uma aparente calma baseada na igualdade jurídica e política, condição imprescindível para a reprodução capitalista (MASCARO, 2013).

Embora não seja a única ferramenta utilizada, a dimensão repressiva ainda está presente no interior do “Estado Terceiro”. Essa dimensão repressiva embora seja um dos traços definidores do Estado, não é exclusividade dele e não deve ser considerado de forma isolada: “A repressão, que é um momento decisivo da natureza estatal, deve ser compreendida em articulação com o espaço de afirmação que o Estado engendra no bojo da própria dinâmica de reprodução do capitalismo” (MASCARO, 2013).

O Estado, portanto, consubstancia-se como um momento de condensação de relações sociais específicas, que só funcionam em consonância com o conjunto das estruturas de valorização do capital. A dinâmica capitalista cria o Estado como um elemento de poder dotado de aparente soberania, em meio a uma rede multifacetada de processos contraditórios, O Estado alimenta a dinâmica de valorização do valor (capitalismo) e as interações sociais capitalistas, pois alimentar a dinâmica capitalista é alimentar-se a si próprio (MASCARO, 2013).

O corrente tópico buscou regatar as principais contribuições de Mascaro (2013) que serviram de aporte teórico para sustentar a tese de que o Estado contemporâneo, definido pelo autor como “elemento terceiro”, nasce da emergência e estabelecimento do capitalismo como



modo de produção hegemônico, sendo, portanto, o Estado contemporâneo (da forma como ele se apresenta hoje) uma construção especificamente capitalista, algo inédito na história da humanidade.

As contribuições ofertadas por Mascaro (2013) possuem centralidade para a pesquisa em tela pois como já evidenciado, a segurança pública é indissociável do Estado, e este por sua vez é indissociável da reprodução do MDC. As especificidades do MDC serão retomadas em momento oportuno. Por hora, julga-se fundamental prosseguir com o resgate das contribuições “mascarianas” acerca do Estado, para tanto é necessário abordar aquilo que o autor define por “formas sociais do capitalismo” e “forma política”.

#### **4.2 A forma social capitalista e a forma política em Mascaro**

O Estado, partindo diretamente do entendimento evidenciado no tópico anterior, é compreendido por Mascaro (2013), enquanto uma construção completamente amalgamada com a dinâmica capitalista, com a lógica da mercadoria. Chocam-se no interior do capitalismo uma relação complexa e conflituosa de disputa de classes que para efeito de raciocínio podem ser resumidas nas seguintes figuras: Estado, classes trabalhadoras e a burguesia. As relações de produção são preponderantes, o Estado dentro desta perspectiva auxilia na condução da dinâmica da valorização do valor, como salienta Mascaro (2013, p. 20): “O Estado, majorando impostos ou mesmo ao conceder aumento de direitos sociais, mantém a lógica do valor”.

Compreendendo o capitalismo como um sistema global que se retroalimenta, é compreender que muito embora o Estado seja crucial para a manutenção deste sistema, não é ele o responsável exclusivo para mantê-lo vivo. É necessário voltar os olhos também para a dinâmica da luta de classes, que nas palavras de Mascaro (2013, p 20): “a compreensão da luta de classes é também fundamental para dar conta das diversas relações havidas no seio das sociedades capitalistas”.

Abordar a dinâmica da luta de classes é importante para o aprofundamento na compreensão da especificidade capitalista no que tange à política e à economia é deveras importante, entretanto é mais importante nesse momento compreender a natureza geral daquilo que Mascaro define por “as formas sociais do capitalismo”. Conforme destaca Mascaro (2013, p. 20): “As formas sociais do capitalismo, lastreadas no valor e na mercadoria, revelam a natureza da forma política estatal. Na forma reside o núcleo da existência do Estado no capitalismo”.

Com o devir do capitalismo, é possível enxergar que existência de uma certa vinculação entre a forma mercadoria e o processo de troca (presente no interior das relações capitalistas) e algumas formas que podem ser resumidas entre três formas principais: social, política e jurídica. A interação entre os atores sociais (indivíduos/homens) não irá ocorrer mais pelo simples mando direto, mas tal interação entre os atores sociais será intermediada pelas formas sociais, formas sociais estas, que dão tom aos vínculos estabelecidos, concorrendo para que tais vínculos sejam mais fortes, sejam reafirmados. Encontra-se em Mascaro (2013):

Com o desenvolvimento das relações capitalistas, é possível compreender um vínculo necessário entre o processo do valor de troca e determinadas formas que lhe são correlatas, tanto no nível social quanto no político e no jurídico. As interações entre os indivíduos não mais se estabelecem por meio de junções imediatas aleatórias ou mandos diretos ocasionais ou desconexos, mas por intermédio de formas sociais que possibilitam a própria estipulação e inteligibilidade das relações que permitem a reiteração dos vínculos assumidos [...] (MASCARO, 2013, p.20).

Primeiro é preciso considerar que as relações sociais não derivam apenas de atos individuais isolados, as relações sociais sob o signo do capitalismo não dependem necessariamente da vontade dos indivíduos, e não necessariamente são sempre resultantes de atos conscientes. A mercadoria por exemplo, embora seja uma forma social constituída por intermédio de uma complexa teia de relações sociais entre indivíduos, acaba por ser maior que os atos isolados e independem da vontade e da consciência dos indivíduos. A mercadoria surge da relação entre os variados indivíduos, porém não pede licença a eles para existir enquanto forma social.

Então o que seriam as tais formas sociais? Mascaro (2013, p. 21) afirma que: “Formas sociais são modos relacionais constituintes de interações sociais, objetificando-as. Trata-se de um processo de mútua imbricação: as formas sociais advém das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas”. As formas sociais ao mesmo tempo que se originam das relações sociais, estabelecem as fundações sobre as quais tais relações sociais são erguidas, firmando assim a relação de mútua imbricação.

Mergulhando no núcleo da sociabilidade capitalista, está claro que o a reprodução capitalista se organiza mediante à articulação de algumas formas sociais específicas tais como: valor, mercadoria e subjetividade jurídica. As formas sociais capitalistas são perpassadas pelo antagonismo entre o capital e o trabalho. Dentre as formas sociais citadas, destaca-se a forma mercadoria, destaca-se o processo de trocas de mercadorias, que acaba por lastrear toda a sociabilidade capitalista em um vínculo contratual. “Tudo e todos valem num processo de trocas, tornando-se, pois, mercadorias e, para tanto, jungindo-se por meio de vínculos contratuais” (MASCARO 2013, p. 21).

Em meio a uma sociedade maculada pelo contrato, onde todos estão envolvidos em processos de trocas, afinal até mesmo a força de trabalho converteu-se em uma mercadoria, seria necessária uma espécie de pilar estruturante que garantisse a perenidade desse vínculo contratual, mas qual seria ele? Dada a especificidade do MDC (modo de produção capitalista), o “pilar estruturante” não será definido exclusivamente por meio da repressão bruta, alicerçada na força e caracterizada pelo mando unilateral. O “pilar estruturante”, a estrutura responsável pela manutenção da “sociabilidade do contrato” pode ser encontrada em dois campos principais: o Campo jurídico e o político. Destaca Mascaro (2013):

[...] Para que possam contratar, os indivíduos são tomados, juridicamente, como sujeito de direito. Ao mesmo tempo, uma esfera política a princípio estranha aos próprios sujeitos, com efetividade e aparatos concretos, assegura o reconhecimento da qualidade jurídica desses sujeitos e garante o cumprimento dos vínculos, do capital e dos direitos subjetivos. No processo de reprodução social capitalista, com as trocas levantam-se então também uma forma jurídica e uma forma política estatal [...]  
(MASCARO, 2013, p.21)

O desvelamento dos principais fatores estruturantes do capitalismo como já esboçado, passa também pelo entendimento das suas formas sociais correlatas, como por exemplo a família: “A forma-família estatui posições, papéis, poderes, hierarquia e expectativas” (MASCARO 2013, p. 21). A forma trabalho também é importante: “a forma-trabalho, no capitalismo já parte da pressuposição de que a força de trabalho pode ser trocada por dinheiro” (MASCARO, 2013, p. 21). Para avançar no entendimento acerca da forma social capitalista, deve-se ter claro, que a “forma social” é constituída mediante a uma diversidade de interações sociais: “O processo de constituição das formas, no entanto, é necessariamente social, histórico e relacional” (MASCARO, 2013, p.21).

O capitalismo escancara a forma mercadoria como sendo o seu substrato mais importante, a mercadoria figura como a identidade mercantil, ocupando papel de destaque na totalidade das relações sociais capitalistas, como explicita Mascaro (2013)

[...]No capitalismo é a generalização das trocas que constitui uma forma econômica correspondente, a forma-mercadoria. Tal forma, posteriormente, configura a totalidade das relações sociais – o dinheiro, a mensuração do trabalho, a propriedade e o mais-valor, o sujeito de direito e a própria política. Se a forma-mercadoria é constituinte da realidade capitalista, ela é constituída pelas interações sociais que estão na base dessa mesma realidade (MASCARO, 2013, p.22).

Embora a mercadoria ocupe papel de destaque, a totalidade das relações sociais capitalistas não se encontra recolhida apenas na forma-mercadoria, existem outros importantes núcleos que foram destacados acima: Sujeito de direito, Trabalho e mais-valor. As formas sociais capitalistas, quaisquer que sejam os seus núcleos, não podem ser consideradas estruturas

absolutas.

A forma social não é sob aspecto algum, uma construção atemporal, inflexível e imutável. A forma social sempre irá se originar das relações históricas, construída e desconstruída em uma teia de relações sociais. Destaca Mascaró (2013):

Como exponenciação de interações matérias concretas, a noção de forma social sempre advém de relações específicas historicamente. A forma não é um constructo eterno ou atemporal. Pelo contrário, representa uma objetivação de determinadas operações, mensurações, talhes e valores dentro de estruturas históricas do todo social [...] (Mascaró, 2013, p.22).

Realidades históricas diferentes, produziram também formas sociais diferentes, dessa forma, pode-se considerar que as relações sociais capitalistas que são específicas e particulares, engendraram formas sociais com características próprias, formas estas que originadas no bojo das particularidades históricas capitalistas, são imprescindíveis ao seu funcionamento. Destaca-se a “relação de troca” que assentada no alicerce da mercadoria, converte-se na plenitude das relações sociais capitalistas.

A relação de troca entre os atores sociais, no interior do modo de produção capitalista, converte os sujeitos sociais em sujeitos de direito, homens e mulheres arregimentados e regidos pela mercadoria, a mercadoria torna-se o animus da sociabilidade capitalista, todas as relações sociais convertem-se em relações de troca. Encontra-se em Mascaró (2013):

A relação de troca entre sujeitos de direito se estabelece como circuito pleno nas sociedades totalmente regidas pela mercadoria. As coisas tornam-se, na plenitude dessa sociabilidade, bens passíveis de troca. Se sociedades do passado possuíam circuitos parciais de troca, que não estruturavam o todo social, o capitalismo estabelece uma vinculação necessária de todas as relações sociais à troca. Em especial o trabalho passa a ser assalariado, isto é, estruturado a partir do seu valor como mercadoria (Mascaró, 2013, p.22).

A sociedade capitalista converte todas as coisas em bens passíveis de serem trocados no mercado. A produção e circulação destas coisas, coisas que agora foram transmutadas em mercadorias, são instituídas e organizadas por meio de formas sociais correlatas: O valor e o dinheiro. O Capitalismo sacramenta a separação certa dos produtores diretos, que aparecem a princípio de forma individualizada como agentes privados, e a mercadoria, que se constitui como igualdade daquilo que é desigual. Destaca Mascaró (2013):

Nas sociedades capitalistas, todas as coisas tornam bens passíveis de troca. Nesse tipo de interação plena, tanto a circulação quanto a produção de mercadorias instituem por meio de formas sociais necessárias, como o valor e o dinheiro. No capitalismo, estabelece-se a separação dos produtores diretos em face dos meios de produção. A produção passa a ser empreendida no regaço de uma esfera privada. Mas se os

produtores de mercadorias parecem a princípio agentes privados e suficientes, cuja produção independe de terceiros, a mercadoria, no entanto, assim só se constitui porque é trocada. De tal modo, também o trabalho que está na base da produção de mercadorias (MASCARO, 2013, p.22-23).

O trabalho conecta o sistema de trocas e a produção de mercadorias, uma vez que devido a particularidade capitalista, o trabalho torna-se também uma mercadoria, possui um valor. Faz sentido dizer que a forma-valor é uma invenção capitalista, pois somente este último possui as condições necessárias para tal: “Tal forma-valor só pode se dar nas sociedades capitalistas, porque somente nelas o trabalho se torna abstrato, generalizando-se como mercadoria” (MASCARO, 2013, p.23). O valor não nasce com a coisa, não é parte genética da mercadoria, o valor é incorporado à mercadoria, só pode existir com a genérica chancela do trabalho. Sobre o valor, expõe Mascaro (2013):

O valor não é uma qualidade que resulte intrínseca à mercadoria, porque somente se estabelece na equivalência de todas as mercadorias entre si, o que só é possível com a genérica valoração do trabalho. O valor só pode surgir em termos de uma relação entre mercadorias, de tal sorte que sua forma se apresenta, então, sempre de modo relacional (MASCARO, 2013, p.23).

O dinheiro funciona como a principal peça na equiparação universal das coisas tomadas como mercadorias, mercadorias que assumem a forma de um determinado valor-de-troca balizados pelo dinheiro, pelo papel moeda. A universalidade da equivalência ocupa um espaço que supera a interação entre produtores e possuidores de mercadorias, este espaço que é muito maior que a unidade mercadoria, é maior que a própria mercadoria.

Tem-se, um espaço especial no qual a perene relação de equiparação universal das mercadorias exista como externa aos agentes econômicos envolvidos, sendo este espaço externo aos agentes, ele é componente vital da reprodução social, este espaço que nada tem de mágico é tratado por Estado. Nas palavras de Mascaro (2013):

Tal espaço, maior que a unidade da mercadoria, a princípio externo aos seus agentes econômicos, mas justamente o garante necessário dessa reprodução social é o Estado. Somente quando as classes economicamente dominantes não tomam diretamente nas mãos do poder político é que torna possível a própria sociabilidade do capital (MASCARO, 2013, p.23).

O Estado detém a autorização tácita e legal para a utilização da coerção física que não é exercida pela classe que domina economicamente a sociedade. O poder não é tomado diretamente pelas mãos da classe dominante, cabe ao Estado o monopólio da utilização dos mecanismos de coerção, coerção que pode ser inclusive física. O Estado, o qual teve muitas de suas principais características descritas, é o garantidor da existência da sociabilidade capitalista.

A coerção, a força física não é o único recurso do qual o Estado lança mão para

garantir a perenidade da reprodução social capitalista, destaca Mascaro (2013):

Além da conformação da apropriação do capital e da mercadoria e a asseguaração dos vínculos nas trocas só se realizam mediante o investimento de judicialidade às subjetividades. Assim, as formas valor, capital e mercadoria transbordam, necessariamente, em forma política estatal e forma jurídica (MASCARO, 2013, p. 23).

A forma política estatal é fundamental à reprodução da sociabilidade do capitalismo, contudo o Estado se apresenta como sendo um poder separado dos agentes que detém o poder econômico, e por conta desse “distanciamento”, o Estado pode em tese, em certos casos específicos, adotar posições que vão na contramão dos interesses das classes dirigentes. Afirma Mascaro (2013):

[...] a forma política estatal é fundamental à reprodução da sociabilidade do capitalismo, mas ao se assentar como forma de um poder separado dos próprios agentes econômicos, ela pode até mesmo, eventualmente, ser disfuncional e contrária aos interesses da valorização do valor. [...] A separação entre o político e o econômico permite a valorização do valor, forjando suas formas, mas isso se dá num processo que contém, intrinsecamente, a contradição, justamente por conta da própria separação e do ponderamento dividido (MASCARO, 2013, p.24).

Considera-se por fim, que as formas sociais capitalistas, encerram práticas específicas, que permitem a fruição das relações sociais capitalistas que são antagônicas exploratórias entre classes sociais. As formas sociais capitalistas não necessitam de aprovação dos indivíduos sociais para existir. Como salienta Mascaro (2013):

Guardadas as contradições necessariamente advindas do modo de sociabilidade capitalista – que é exploratório e antagônico entre classes –, as formas sociais consolidam, cristalizam e determinam práticas, deliberações e expectativas, permitindo o fluxo contínuo das relações sociais. Nesse processo, elas não são criações nem moldes que passam pela aceitação dos indivíduos, mas operam no nível da constituição das próprias individualidades (MASCARO, 2013, p.24).

Ao longo do tópico em tela, buscou-se explicar os principais elementos que circundam o conceito de “formas sociais” cunhado por Mascaro (2013). As contribuições ofertadas por Mascaro (2013), longe de esgotar o tema, suscitam novas e importantes questões que merecem destaque, pois são pertinentes para a pesquisa em curso. A “forma política” é um desses importantes elementos, elemento crucial para o posicionamento do Estado como sendo uma forma política estatal nascida da especificidade das relações sociais capitalistas, necessária em face da relação de circulação e reprodução do capitalismo. Para tanto, o conceito de “forma política” e os seus principais desdobramentos, será apresentado no tópico subsequente.

#### **4.3 Mascaro e a forma política**

Partindo novamente da leitura mascariana, o Estado como forma social, especificamente como a forma-política estatal, aparece como um elemento terceiro, como um aparato social que é necessário em face dos processos correlatos de circulação e reprodução do capitalismo, afinal a forma-valor somente existe plenamente em um processo de entrelaçamento outras formas sociais.

O surgimento da forma-jurídica traz consigo a constituição dos homens como sujeitos de direitos, apagando de uma vez por todas àquelas velhas engrenagens pré-capitalistas que baseavam o seu mando principalmente no uso da força bruta. Foi dito, que a forma-valor somente existe em plenitude se e somente e, for mediatizada por outras formas-sociais correlatas, a forma-política e a forma-jurídica são duas das principais formas-sociais que atuam em sinergia, garantindo assim a permanência e fluidez do vínculo capitalista. Destacando o surgimento do aparato político apresenta Mascaro (2013):

Os vínculos capitalistas, no entanto, são assegurados por meio do surgimento e da constância de um aparato político determinante e a princípio estranho aos contratantes. Mas não qualquer aparato. Não é o destacamento de capitalistas virtuosos, de líderes dos trabalhadores, de igrejas ou de sábios que constitui tal corpo estranho aos indivíduos em troca mercantil. O tipo específico de aparato da forma política é aquele que se instaura como Estado, numa unidade de poder alheia ao domínio econômico do capital e do trabalho, funcionando como garante político necessário no seio da reprodução econômica capitalista (MASCARO, 2013, p.25).

Os vínculos capitalistas diferem daquelas relações pré-capitalistas, como aquelas relações baseadas na servidão. O modo de produção capitalista encontra no Estado o fundamento da sua realidade política, que é estranha aos que a contratam, fazendo nascer o aparato político instaurado como Estado, que de certo modo aparece “afastada” do domínio direto do capital e do trabalho, mas que ao mesmo tempo, mesmo sendo alheia ao é fundamental para a sustentação de todo o processo, para a sustentação da sociabilidade capitalista. (MASCARO, 2013).

A forma-política Estatal tipicamente capitalista, irá surgir somente quando todo o tecido social se espelhar na forma-mercadoria e na forma-jurídica, produzindo pois o sujeito de direito. O Estado é de certo modo a objetivação política, a tradução para o “idioma da política”, da forma mercadoria. Encontra-se em Mascaro (2013):

A forma política estatal surgirá quando o tecido social, necessariamente, institua e seja instituído, reproduza e seja reproduzido, compreenda-se e seja compreendido, a partir dos termos da forma-mercadoria e também da forma jurídica – sujeito de direito --, vinculando-se então, inexoravelmente, ao plexo de relações sociais que se incumba da sua objetivação em termos políticos. É a reprodução de um conjunto específicos de relações externas à própria forma estatal que lhe da tal condição (MASCARO, 2013, p.26).

O Estado é ao mesmo tempo construtor, garantidor do Modo de produção Capitalista, como sustentado e mantido enquanto Estado, pelo conjunto de relações externas/exteriores à forma Estatal, que acaba dando ao Estado a condição de Estado. Em uma palavra, o Estado é ao mesmo tempo criador e criatura: “há No Estado uma forma política que é constituída e constitui necessariamente o tecido das relações sociais de reprodução do capital” (MASCARO, 2013, p. 26).

A forma-valor, perpassa todas a sociabilidade capitalista, ela irá permear todas as relações de circulação e de produção prolonga-se também em uma forma jurídica. A forma-valor metamorfoseia-se na forma-jurídica, contudo a primeira somente pode existir enquanto quando se metamorfosear em uma forma política estatal, a forma-valor e a forma-estatal-jurídica estão ligadas (MASCARO, 2013).

O capitalismo é uma sociedade baseada nos vínculos de troca (forma-mercadoria), troca que ocorrem entre sujeitos de direitos (forma-jurídica) que encontra expressão máxima da figura do “contrato”: “O contrato exprime a forma-valor e o valor e referenciado em coisas, bens, dinheiro, propriedade privada” (MASCARO, 2013 p.26). Quem irá garantir a manutenção dos vínculos e dos termos de troca será o elemento terceiro, o Estado.

O Estado passa a ser o “árbitro das trocas”, tal qual um árbitro de futebol, ele não pertence a nenhum dos times em campo (trabalhadores e burguesia), possui a legitimidade igualmente reconhecida por todos os presentes em campo, para “apitar” o jogo, se o jogo será mais corrido (sem faltas) ou mais preso, caberá ao juiz. Deixando a alegoria do jogo de futebol um pouco de lado, é correto afirmar que para Mascaro (2013), o Estado irá tutelar a própria apropriação formal (legal e direta) do valor pelo sujeito passa a ser assegurada, o Estado torna-se em última instância garantidora da propriedade privada.

A forma política estatal e a forma jurídica correlacionam-se, ambas as formas advém de um lugar comum, este lugar comum é a forma-mercadoria, conforme salienta Mascaro (2013):

É porque há forma-mercadoria que há formas políticas estatais e forma jurídicas imediatamente correlatas, mas o motor da práxis se encontra no processo de interação social produtiva, que, no caso do capitalismo, desdobra-se também incontinenti nos planos político e jurídico (MASCARO, 2013, p.26).

O processo de interação produtiva é o motor que move as formas política estatal e jurídica, que por sua vez, existem imbricadas com a forma mercadoria. O desdobramento consciente ou não, das formas política estatal e jurídica que encontra fruição no processo de interação produtiva, desemboca nos planos políticos e jurídicos.



As relações capitalistas não podem ser compreendidas de forma isolada, elas não podem se assentar de forma autônoma. O conjunto das relações capitalistas são acompanhadas essencialmente de um momento político, eis que surge a figura do Estado, afinal o “econômico” não se faz à revelia do político, ou mediante a um processo de autofagia, no qual um se alimenta do outro. Acerca do anulamento do político ao econômico, afirma Mascaro (2013):

O político se apresenta anelado ao econômico, guardando, nesta específica união de tipo capitalista, justamente sua unidade. O emparelhamento estrutural de tais formas – econômica capitalista, política estatal e jurídica – é, além de demonstração de sua totalidade, também afirmação conjugada dos seus campos específicos e necessários de objetivação de relações sociais (MASCARO, 2013, p.27).

Mascaro (2013) apresenta a noção de “totalidade estruturada”, no qual compreende o político como entrelaçado à dimensão econômica. O político e o jurídico se estabelecem no mesmo terreno das relações sociais, que são relações sociais de produção. Como apresentado anteriormente, as relações de produção tipicamente capitalistas não se mantem de forma autônoma e isolada, surge então a figura do Estado. O Estado se apresenta enquanto elemento terceiro, apartado dos indivíduos e classes sociais, mas qual seria o núcleo da forma estatal? Encontra-se em Mascaro (2013):

Pode-se reconhecer o núcleo de forma estatal num aparato de poder político separado dos indivíduos, grupos e classes. De fato, é nesse aparato que reside o imediato da identificação do Estado. No entanto, a forma política estatal só pode ser compreendida de modo relacional. Além da sua internalidade – as características e as configurações próprias de um poder político impessoal e apartado do poder econômico da sociedade --, a forma política necessita, para sua identificação, de uma externalidade: somente em relações sociais de tipo capitalista, permeadas pela forma-mercadoria e pelo antagonismo de classe entre o capital e o trabalho assalariado, tal aparato político adquire a forma social que a constitui (MASCARO, 2013, p.27).

O núcleo estatal é um aparato de poder político separado dos indivíduos e grupos sociais e caracterizado por ser impessoal e apartado do poder econômico da sociedade. A forma política Estatal só pode ser compreendida de forma relacional e a sua identificação e caracterização enquanto forma política Estatal, depende de fatores externos para ser compreendida.

A forma política estatal existe e somente pode ser identificada em meio a relações sociais tipicamente capitalistas, relações estas que é permeada pela forma-mercadoria e também pelo antagonismo de classe (capital x trabalho). Somente no bojo das relações sociais tipicamente capitalistas como foi disposto acima que o aparato político adquire a sua concretude. A forma política estatal somente pode ser encontrada estruturalmente, mediante à sua posição no conjunto da reprodução das relações capitalistas (MASCARO, 2013).

A imbricação entre a forma econômica capitalista e a forma política Estatal é

estrutural, ou seja, a correspondência entre elas é maior do que uma vinculação meramente histórica, conforme afirma Mascaro (2013):

Há um processo de estreita ligação entre as formas da economia capitalista e a forma política estatal. [...] A correspondência existente, mais do que eventos históricos ou sintonia entre suas instituições, é estrutural, entre forma econômica capitalista – valor, mercadoria – e forma política – terceiro necessário em relação aos agentes econômicos [...] MASCARO, 2013, p.28).

As relações sociais capitalistas, que são relações de produção, não tramitam sem a intercorrência de uma miríade de contradições, afinal de contas o capitalismo é um modo de produção que se baseia na exploração de classes. Precisamente, ao levantar a intercorrência de “fatores adversos” (contradições) no interior do modo de produção capitalista, podemos surgir a Luta de classes que perpassa todas as relações sociais capitalistas, bem como relação de sinergia entre a forma-econômica e a forma política. A natureza das relações sociais capitalistas não é harmônica, ela é conflituosa em sua essência. Pode encontrar em Mascaro (2013):

Na constituição da forma econômica e da forma política – e no entrelaçamento de ambas --, permeia necessariamente a luta de classes. De tal sorte, não se dá no plano lógico a derivação da política em face da economia no capitalismo. Tal derivação é material e estrutural, insculpida em dinâmica sociais profundamente contraditórias porque assentadas em classes, grupos sociais e indivíduos em oposição e concorrência. O estabelecimento econômico e político das formas capitalistas é necessariamente conflituoso, contraditório, desarmônico e eivado de crises porque fundado em explorações e domínios de classes e grupos (MASCARO, 2013, p.28).

O Estado Capitalista apresenta um “desenho” institucional na qual em última instância, será a dimensão econômica a responsável pelo desenvolvimento geral da primeira. A ligação existente entre o Estado (elemento terceiro) e as formas capitalistas (valor e mercadoria) se organizam no entorno da forma mercadoria, porém essa vinculação se dá mediante relações sociais concretas, relações estas que podem ser harmônicas ou conflituosas (MASCARO, 2013, p.28).

O surgimento do capitalismo não ocorre por meio de um “big-bang” cósmico, a constituição do modo de produção capitalista é histórica, ela ocorre partindo de relações sociais preexistentes. O feudalismo já apresentava um sistema parcial de trocas, que vai servir de “matéria-prima” para que o capitalismo pudesse transformar as condições econômicas preexistentes e embrionárias, em relações econômicas tipicamente capitalistas.

Tratando especificamente da constituição do Estado, é correto dizer que o seu surgimento e desenvolvimento também se deu inicialmente utilizando-se de aparatos políticos preexistentes e embrionários, destaca Mascaro (2013):

Da mesma maneira que o circuito universal de trocas do capitalismo, ao transformar plenamente as condições econômicas existentes, o fazia num solo que contava até mesmo com circuitos parciais de troca existentes tanto no feudalismo quanto no escravismo, também o estabelecimento da forma política estatal valeu-se de aparatos políticos já existentes ou embrionários (MASCARO, 2013, p.29).

Mágicos durante as suas apresentações frequentemente em um passe de mágica, podem retirar um coelho de dentro de uma cartola. Guardadas as devidas proporções, e com olhos postos para a temática da constituição da forma política estatal, o mesmo não pode ser dito sobre o surgimento do Estado, o Estado não surge de dentro de uma cartola, na verdade ele se ancora em aparatos políticos e estruturas preexistentes dentre as quais destaca-se os corpos militares e funcionários administrativos do antigo feudalismo.

Vão ser os antigos corpos militares e ajuntamento de funcionários administrativos feudais que irão servir de base para o estabelecimento da base estatal capitalista, é importante deixar claro, que não trata-se de um processo evolutivo de matiz biológica, mas de um processo histórico perpassado por contradições que faz nascer a forma política estatal, que embora utilize inicialmente de algumas “protoformas” embrionárias, promove uma transformação qualitativa das relações sociais, dando origem ao Estado: “a forma política estatal somente existe e se afirma plenamente com o capitalismo” (MASCARO, 2013, p. 30).

A forma política capitalista está diretamente ligada á forma valor, assumindo o seu papel enquanto elemento terceiro indispensável à reprodução do modo de produção capitalista, é correto reafirmar que o Estado se apresenta como espelho da forma mercantil, como salienta mascaro 2013:

A forma política capitalista, estatal, está intimamente ligada à própria forma-valor, em cujo processo de reprodução toma parte encadeando-se como um ente terceiro garante de si estabelecimento e contínua consecução, apartado do interesse imediato dos portadores de mercadoria em transação. Tal forma política necessária do capitalismo, espelho da forma mercantil, ao se constituir, materializa-se em organismos estatais e também em um vasto conjunto de instituições sociais, consolidando-se em aparatos que lhe são específicos e próprios. Em tal configuração institucional, formam-se entes identificáveis concretamente no tecido social, com relativa autonomia em face desse mesmo todo (MASCARO, 2013, p.30).

A forma política capitalista (Estado) liga-se umbilicalmente à forma valor, tomando parte como elemento terceiro indispensável à reprodução capitalista. O Estado está vinculado à dimensão mercantil (mercadoria) desde o seu “nascimento”. Mascaro (2013) afirma também, que a materialização da forma política se dá através das suas instituições políticas, e a segurança pública observada através do aparato militar (polícias) é uma dessas instituições políticas que dá materialidade à forma política estatal.

Foi expresso anteriormente, que a forma política capitalista surge a partir de uma

aparatos políticos embrionários, dos quais é destacada a dimensão militar existente no feudalismo, como um dos ingredientes consumidos no processo de constituição do Estado tipicamente capitalista. É importante notar, que o trato da dimensão militar do Estado, é recorrente, e serve para exemplificar como ocorre o processo de materialização da forma política através das instituições políticas. Conforme salienta Mascaro (2013):

A materialização da forma política se dá em instituições políticas. Por exemplo, ao se dizer que o Estado concentra o monopólio da violência, depreende-se, então, a existência de órgãos de forças armadas. A forma política estatal capitalista, em sua constituição social, apresenta-se numa rede de relações que instaura e porta um aparato militar, que concentra a repressão (MASCARO, 2013, p.30).

O Estado concentra o monopólio da violência, e tal monopólio só é possível devido a criação de instituições destinadas a este fim, instituições criadas para materializar o monopólio que o Estado possui, na utilização da força. A polícia concebida prioritariamente como instituição encarregada da repressão, é uma destas instituições políticas, a polícia materializa o monopólio da violência pelo Estado.

Para Mascaro (2013), O Estado enquanto a forma política do capitalismo, encarna “geneticamente” a dimensão mercantil, partindo desse pressuposto pode-se considerar que a instituição policial como exemplo das diversas organizações encarregadas de dar materialidade à forma política, também reflete a dinâmica mercantil que anima o Estado, tão logo é imperativo, que a leitura da segurança pública seja ela qual for, tenha como um dos seus fundamentos tal vinculação, a vinculação do político com o econômico.

Um exemplo da vinculação das formas política/jurídica com o econômico e demonstrada por Mascaro (2013), quando ele analisa a forma-dinheiro que funciona como equivalente troca universal, apesar de vinculado diretamente ao econômico, depende de relações jurídicas e de tantas outras asseguradas pelo Estado. Conforme salienta Mascaro (2013):

O dinheiro, ao assumir um papel específico de troca universal nas sociedades capitalistas, depende de certas institucionalizações do Estado para a sua garantia – exclusividade na emissão da moeda, conversibilidade, controle de inflação etc. A forma-dinheiro, portanto, está também atrelada a uma necessária forma política estatal (MASCARO, 2013, p.30).

Serão as relações mercantis e de produção capitalistas que, através de um processo embebido em contradições, que faz nascer uma forma política que seja separada dos portadores de mercadoria (burguesia), uma espécie de forma terceira, que embora seja pública, assegure a reprodução do valor, à reprodução do modo de produção capitalista (Mascaro, 2013).

O Estado é, portanto, a roupagem assumida pela forma política no capital. O Estado,

a forma-estatal que se materializa através das instituições políticas, é, portanto, elemento necessário para a reprodução capitalista. A polícia militar e as demais instituições responsáveis pela segurança pública, materializam a forma-política-estatal, existe uma correspondência lógica entre forma-política e instituições políticas, mas é incorreto considerar que o Estado emerge a partir das forças policiais, a partir as suas instituições internas: “A forma estatal nasce da produção capitalista, da exploração do trabalho assalariado, da conversão de todas as coisas e pessoas em mercadorias (MASCARO, 2013).

A relação entre forma política estatal e a instituições políticas é bem íntima, porém não é imediata. Mascaro (2013) afirma que não há Estado capitalista sem por exemplo, a existência de um poder legislativo e/ou judiciário relativamente autônomo. Pode-se dizer o mesmo da segurança pública e da dimensão militar como um todo. Encontra-se em Mascaro (2013):

Se o Estado, como forma terceira necessária à dinâmica do capital, desdobra seus aparatos em múltiplos órgãos e instituições, condensando, pois, a forma política do capitalismo, ele também se materializa junto a outras relações sociais, que em geral lhe são imediatas, acessórias ou relativamente autônomas – embora, no limite, possam lhe ser contraditórias e até francamente opostas. [...] Entre instituições estatais e instituições sociais há vínculos necessários e variados, tão distintos quanto as próprias dinâmicas sociais e tão conflituosos quanto as próprias lutas de classes e a pluralidade dos grupos sociais (MASCARO, 2013, p.34).

Entre as instituições do Estado e o campo do direito (instituições) há uma relação simbiótica em nível estrutural. O modo de produção capitalista desenvolve uma forma política Estatal acompanhada necessariamente da sua forma jurídica. Entre Estado e os corpos ideológicos existe um conjunto de relações variadas, que encontram lugar comum no entorno da forma valor (Mascaro, 2013).

#### **4.4 As particularidades da instituição política**

A forma política estatal só pode ser compreendida por meio de uma teia complexa de relações que são muito maiores que os limites do Estado. O complexo da forma política estatal ultrapassa os limites do próprio Estado. Como expressa Mascaro (2013):

A forma política estatal só se estabelece e pode ser compreendida num complexo relacional maior que os limites do Estado. É a sociabilidade de tipo capitalista que engendra um conjunto de formas sociais necessárias à sua reprodução, erigindo, então, uma forma política estatal como uma de suas engrenagens inexoráveis. O campo do Estado está estruturalmente mergulhado na totalidade das relações sociais capitalistas. [...] Por toda a geografia do Estado e das instituições há, ao mesmo tempo, uma configuração interna e uma natureza estrutural no todo das relações sociais capitalistas (MASCARO, 2013, p.35).

A sociabilidade tipicamente capitalista é específica, e dentro desta especificidade, engendra formas sociais próprias, assim a forma-social e a forma política estatal assumem contornos novos. O campo estatal bem como as instituições que fazem parte deste “campo”, participam igualmente da dinâmica capitalista (dinâmica externa), todavia possuem dinâmicas internas bastante variadas que também são atravessadas por relações capitalistas (Mascaro, 2013).

Através de uma cadeia de raciocínio, Mascaro (2013) busca assemelhar o aparato Estatal a um organismo, conforme salienta Mascaro (2013):

Se se toma o aparato estatal com o um organismo, ele só pode ser compreendido num sistema geral de instituições que atravessam e convivem numa relação dinâmica, na reprodução social conflituosa do capitalismo. A partir desse todo, tomando-se o Estado como um organismo, suas instituições tradicionalmente são compreendidas como os seus órgãos próprios e específicos. Os órgãos políticos estatais são, assim, as unidades de constituição interna do próprio Estado. Na sociabilidade capitalista, todos operam atravessados pela forma política (MASCARO, 2013, p.35).

Um veículo automotivo possui três formas distintas de classificação: Tração; espécie e categoria. As instituições políticas obviamente não se assemelham a veículos, contudo também apresentam uma variedade de especificações materiais, estruturais e funcionais e uma diversidade de modelos de classificação. Partindo das reflexões desenvolvidas por Mascaro (2013) no texto Estado e forma Política, dois grandes eixos classificatórios são destacados: Plano espacial e Plano das atribuições.

O Estado visto através do recorte espacial, apresenta uma divisão geográfica que o distribui através de unidades com grau de subordinação entre si, conforme descreve Mascaro (2013):

No plano espacial, uma possível divisão interna do Estado se faz com uma distribuição em unidades, como as de Estados federados, províncias ou municípios. Trata-se de uma divisão geográfica, articulada no Estado central como o seu núcleo; suas unidades menores são dependentes ou aglutinadas a um poder de hierarquia ou proeminência maior (MASCARO, 2013, p.35).

A divisão expressa acima, é sobretudo uma divisão geográfica articulando um núcleo central, mesclado com unidades menores, dependentes do núcleo central, de um poder hierárquico maior, superior.

Tratando especificamente do Estado no que tange às suas atribuições e funcionalidades, é possível observar que o Estado apresenta uma divisão tripla dos seus “poderes” como uma das formas mais tradicionais de manifestação, embora não seja a única. Conforme resume Mascaro (2013):

Quanto ao plano das atribuições funcionalmente constituídas, compreende-se a secção dos poderes gerais do próprio Estado; na contemporaneidade, a divisão tripartite dos poderes do Estado é sua forma mais tradicional, embora seja apenas uma de suas manifestações possíveis. Se a tripartição é a forma de fracionamento do poder estatal reiterada, não é historicamente única (MASCARO, 2013, p.35).

Partindo da análise que o autor ou seria o nome do autor mesmo? Mascaro (2013) faz acerca dos órgãos do Estado, encontra-se o lócus espacial ocupado pela segurança pública. Conforme a leitura do autor, os órgãos estatais podem se desdobrar em estruturas governamentais e administrativas. Aqueles órgãos que participam da estrutura governamental, identifica-se enquanto estruturas e ações que são investidas diretamente de poder político. Os órgãos que compõe a administrativa identificam-se com certo grau de poder discricionário. Salienta Mascaro (2013):

Esmiuçando-se o mapeamento dos órgãos do Estado, eles podem ser desdobrados em governamentais e administrativos. Por órgãos de governo e por respectivas atividades políticas de governo identificam-se as estruturas e as ações diretamente investidas de poder, de grau decisório maior. Por órgãos administrativos e por respectivas atividades políticas de administração identificam-se as estruturas e as ações contingentes, típicas da burocracia, com menores graus de poder discricionário e limitadas à (MASCARO, 2013, p.35).

A segurança pública em sua generalidade pode ser localizada e posicionada como um dos órgãos que partilham da a dimensão administrativa. Vai ser do exercício do poder político pelos mais variados governantes e magistrados, que o lócus ocupado pelos órgãos administrativos vai ser encontrado. As funções jurídicas derivadas das constituições, que irão identificar em cada Estado, o seu governo. Explicita Mascaro (2013):

O exercício do poder político, por meio dos governantes, como presidentes da república, ministros, governadores, prefeitos, legisladores de todos os níveis – e, em certa medida, mesmo os magistrados --, constitui o espaço dos órgãos governamentais. É a partir das funções jurídicas de poder, em geral emanadas diretamente das constituições, que se identifica em cada Estado, especificamente, o governo. Os órgãos de governo, nos Estados das sociedades capitalistas contemporâneas, encontram-se quase sempre divididos a partir de poderes seccionados como o Executivo, o legislativo e o judiciário (MASCARO, 2013, p.36).

O executivo, legislativo e o judiciário são poderes seccionados pelos quais os órgãos de governo dão fruição para o exercício do seu poder. Os órgãos administrativos por sua vez: “são todos aqueles que se desdobram como atividades de exercício de da administração pública” (MASCARO, 2013). Os órgãos da administração pública são aqueles responsáveis pelo exercício prático da administração pública e juridicamente estão subordinados aos órgãos de governo. A segurança pública se insere no campo dos órgãos da administrativos, uma vez que se desdobra enquanto uma atividade cara ao exercício da administração pública, especificamente no conjunto dos órgãos definidos como militares que “tem por proeminência a

sua natureza repressiva” (MASCARO, 2013). Nesses termos, destaca-se em Mascaro (2013):

Ainda no que se refere a possibilidade de classificação, os órgãos do Estado, por conta de um critério de natureza funcional, são tradicionalmente divididos em militares e civis. Os primeiros têm por proeminência sua natureza repressiva e os segundos destacam-se por seu caráter organizador. Trata-se de uma divisão de atribuições falha se for tomada em absoluto, na medida em que tanto os órgãos civis quanto os militares possuem, em variadas doses, funções constitutivas e repressivas (MASCARO, 2013, p.36).

Tomando a polícia enquanto organização que represente todo o escopo da segurança pública, é importante notar que conforme alertou Mascaro (2013), embora elas tenham proeminência repressiva, as funções constitutivas podem também se fazer presente.

Ainda partilhando das contribuições de Mascaro, é preciso deixar claro, que as instituições estatais que se desdobradas em órgãos do governo e também órgãos da administração, não podem ser confundidos com as instituições políticas, que muitas vezes podem não ser diretamente estatais: “Portanto, tratando de sua especificação, as instituições políticas podem ser estatais – órgãos do Estado, governo, administração – ou políticas em sentido amplo” (MASCARO, 2013, p.37).

Julgou-se necessário, apresentar a contribuição ofertada por Mascaro (2013) acerca do Estado, pois por meio desta leitura é possível localizar o Estado no conjunto das relações capitalistas de produção. Posicionar o Estado no interior do modo de produção capitalista, em uma palavra considerar o Estado como sendo a forma política capitalista é imprescindível para tratar da segurança pública, afinal é a este Estado tipicamente capitalista que a dimensão da segurança pública está vinculada.

As classificações são várias, variados são os locais nos quais a segurança pública pode ser inserida, pode ser lida. É corrente considerá-la como sendo apenas uma política pública, e não como uma instituição estatal materializada em órgãos destinados á funções proeminentemente repressivas, o que não quer dizer que a segurança pública tomada de modo genérico, não possua uma dimensão política, que ultrapassa a atmosfera das instituições exclusivamente estatais, convertendo-se em um campo de lutas e disputas.

Julga-se que a tarefa proposta no corrente tópico foi cumprida, contudo resta ainda resgatar mais algumas questões importantes desenvolvidas por Mascaro na obra “Estado e forma política”, questões que se revelaram imprescindíveis, posto que é preciso abordar melhor (embora o primeiro capítulo/introdução já traga em alguma medida) a relação entre Estado capitalista de o surgimento do Neoliberalismo.



## 5 CAPÍTULO 4: ESTADO CAPITALISTA E O NEOLIBERALISMO: PRIMEIROS PASSOS

A partir do que foi exposto até aqui, foi possível observar que existe uma intrínseca e umbilical relação entre Capitalismo e Estado, esta relação é perpassada por contradições, que impactam reciprocamente em ambos. A economia capitalista não existe sem uma forma política estatal que lhe seja correspondente, conseqüentemente a forma política estatal contemporânea somente pode existir (sobreviver) em meio às condições econômicas capitalistas, em uma espécie de relação mutualista de interdependência (MASCARO, 2013).

A relação entre economia e política é existencialmente conflituosa e não apresenta uma linearidade padrão: “A relação entre economia e política, no capitalismo, não se estabelece e se reitera de modo automático, nem pode ser pensada como uma derivação lógica” (MASCARO, 2013, p. 111). O Conflito e a crise são características essenciais da reprodução de uma sociabilidade específica nucleada na forma mercadoria e que cria modos peculiares e específicos, de sociabilidade: “No capitalismo, as formas da sociabilidade se estruturam em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismos de indivíduos, grupos, classes e Estados” (MASCARO, 2013).

A sociabilidade capitalista é instável por natureza, a instabilidade social é estrutural e apresenta uma perenidade perpassada por alguns ciclos eventuais de estabilidade. O modo de produção capitalistas embebido em uma contradição natural, tem nas diversas crises a sua constância, a sua forma corpórea definitiva, conforme explicita Mascaro (2013):

É só sobre esse pano de fundo, de instabilidade estrutural, estrutural, que se assentam os eventuais ciclos estabilidade e continuidade no campo de reprodução social, política e econômica capitalista. No seio de uma dinâmica geral que é necessariamente de conflito e crise, a existência de determinada fase estável na continuidade da reprodução social capitalista envolverá uma reiteração de práticas, horizontes e mecanismos econômicos, políticos e sociais específicos [...] (MASCARO, 2013, p.111).

A natureza capitalista que é expressa através de um horizonte de ruptura e crise é enfrentada por intermédio de um conjunto de arranjos e rearranjos da forma econômica com a forma política. Foi dito anteriormente que a crise e a verdadeira constâncias do capitalismo, e que fases de estabilidade são uma espécie de ponto fora da curva, de eventualidades não perenes. Dentro dessa perspectiva, fases capitalistas marcadas por períodos mais ou menos longos de estabilidade, assumem o manto da constâncias e perenidade, e passam a se impor como sendo uma espécie de modelo únicos da sociabilidade capitalista, assim explicita Mascaro (2013):

Fases capitalistas que atravessam períodos de estabilidade tendem a generalizar seu padrão de funcionamento, naturalizando-se como se fossem modelos únicos ou exemplares das formas de sociabilidade, olvidando que a própria estabilidade contém o instável estrutural da exploração capitalista. O capitalismo do pós-Segunda Guerra Mundial tendeu a enxergar nas suas estruturas um padrão geral a ser continuamente reproduzido (MASCARO, 2013, p.112).

Destaca-se nos fins dos anos XX, o surgimento de correntes teóricas interpretativas, que são resumidas como sendo teoria da regulação. Esta corrente teórica, surgem no entreveio tripartite de “estabilidade-ruptura-crise” circunscritos na realidade social capitalista, como uma tentativa correlacionar relações econômicas às formas políticas correspondentes (MASCARO, 2013).

Dentro da corrente marxista a abordagem parte da associação do regime de acumulação específico com o modo de regulação que lhe corresponde. O regime de acumulação compreende a dinâmica essencial de cada uma das fases internas capitalistas, por sua vez, o modo de regulação articula a dimensão econômica com a política, nas diferentes fases internas (regime de acumulação) do capitalismo. Conforme salienta Mascaro (2013):

O âmbito das análises das teorias da regulação está na compreensão de categorias que consigam acoplar, para além daquelas que explicam os termos gerais da reprodução social, também as ferramentas explicativas médias, que deem conta do entendimento das variáveis político-econômicas que constituem as grandes fases internas do capitalismo (MASCARO, 2013, p.112).

Os modelos baseados na regulação, trabalham com categorias intermediárias que escapam de interpretações pontuais e parciais da economia capitalista, lançando mão de um modelo analítico que: “tornam concreta a grande análise da economia política marxista, aplicando-a, às mudanças de articulação que se dão no seio das variadas fases do capitalismo” (MASCARO, 2013). Dentro do exposto, é preciso destacar qual o papel assumido pelo trato das categorias intermediárias, nesses termos destaca-se em Mascaro (2013):

Assim, tais categorias intermediárias da economia política se prestariam a apontar as fases de estabilidade e suas rupturas dentro do capitalismo, como as alterações havidas entre o capitalismo liberal do século XIX e o capitalismo de guerra no século XX, ou, neste mesmo século, entre capitalismo de bem-estar social do pós-Segunda Guerra Mundial e o capitalismo neoliberal. Trata-se de trabalhar, no contexto da analítica geral do capitalismo, as suas específicas fases e suas correspondentes regulações (MASCARO, 2013, p.112).

Cada regime novo de acumulação, cada processo de reprodução social no interior da dinâmica do capital possui as suas particularidades e especificidades expressas na forma de obtenção do lucro e de extração do valor, de modo que a tal “estabilidade” e econômica não se ancora apenas no econômico, mas depende de uma articulação constante entre capital e trabalho. Considerando o regime de acumulação e modos de regulação correspondentes, é

possível localizar o primeiro “nicho” diretamente associado às dinâmicas econômicas internas, pertencentes a cada uma das fases internas, contudo é importante posicionar a existência de um segundo “nicho” que opera a articulação do econômico com o político (MASCARO, 2013).

Está bastante clara a relação de interdependência mantida entre o regime de acumulação capitalista e o modo de regulação que lhe corresponde, contudo é preciso deixar claro o que é este tal modo de regulação, Mascaro (2013):

A esse complexo institucional cuja manutenção em determinadas fases consolida-se com alguma estabilidade, centrado no Estado mas maior que os seus contornos autodeclarados, pode-se denominá-lo modo de regulação (MASCARO, 2013, p.113).

Dentro da perspectiva até aqui resgatada, emerge o neoliberalismo como sendo uma das diferentes fases internas de acumulação capitalista, marcada por uma clara proeminência do privado sobre o público privilegiando claramente a especulação em detrimento da produção material de bens, promovendo o rebaixamento da categoria trabalho e a consequente hegemonia das finanças no todo da sociabilidade inerente ao neoliberalismo, aponta Mascaro (2013):

Tome-se, como exemplo de uma fase interna do capitalismo, aquela conhecida por neoliberalismo. Ao se apresentar imediatamente como uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, o neoliberalismo pode revelar os contornos de um regime de acumulação, privilegiando a especulação à produção, empreendendo uma maior privatização da economia, rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras, com clara hegemonia social sobre as finanças (MASCARO, 2013, p.113).

A “hegemonia social das finanças” é sem dúvida uma síntese de todos os condicionantes relativos ao regime de acumulação neoliberal, contudo, a dimensão econômica não é a única responsável por “vivificar” o neoliberalismo, destaca-se em Mascaro (2013):

[...] o neoliberalismo só pode ser compreendido se for somado ao seu específico regime de acumulação um complexo de formas políticas, lutas sociais, informações culturais, técnicas e de massa de valores que se apresentam como modo de regulação desse todo. Se há um núcleo econômico do neoliberalismo, há também de algum modo, um núcleo político-ideológico que lhe conforma (MASCARO, 2013, p.113).

O Estado desempenha um dos mais importantes papéis na tutela, melhor dizendo, na regulação que se manifesta no interior da própria natureza do Estado, que atua em duas frentes: Estrutural e funcional. A atuação do Estado como porto seguro político-ideológico ocorre animado pela forma-mercadoria e também pela forma jurídica, nesses termos salienta Mascaro (2013):

O papel do Estado na regulação se revela a partir da sua manifestação estrutural e funcional, como forma necessária da reprodução do capital, com sua relação correspondente com as formas mercadoria e jurídica. Somente nesse pano de fundo,

na articulação das formas do capitalismo, é possível então estabelecer-se, com melhor delineamento e proveito, uma teoria da regulação (MASCARO, 2013, p.115).

Conforme exposto anteriormente: “A dinâmica da reprodução capitalista se estabelece por meio de formas sociais inexoráveis a esse modo de produção” (MASCARO, 2013, p.115). O que ocupa o centro? A forma-mercadoria. O processo de troca, as relações de trabalho mantêm solo comum na forma-mercadoria. O núcleo da forma-jurídica acompanha a dinâmica imposta pela forma mercadoria. A mercadoria será tratada mais detalhadamente em um tópico específico, dada a sua importância para temática em tela.

Em um período animado por uma crise que conseqüentemente se traduz em transformações econômicas e institucionais, pode-se dizer que a forma-jurídica permanece de certo modo inalteradas: “Durante as grandes quebras e transformações econômicas, até mesmo instituições jurídicas menos nucleares do que o sujeito de direito costumam permanecer estáveis” (MASCARO, 2013, p.115). Tal qual a forma jurídica, o Estado mantém-se relativamente estável, afinal de contas trata-se da forma-política capitalista. Destaca-se em Mascaro (2013):

Do mesmo modo que a forma jurídica permanece relativamente estável, às várias fases, regulações e crises do capital, O Estado se estabelece como forma política necessária a esse modo de produção (MASCARO, 2013, p.115).

O Estado, como forma política capitalista é necessário para a sua manutenção, para a sua existência. Embora a forma política seja inexorável, ela não é plenamente estável e inviolável: “A inexorabilidade da forma política não representa a sua estabilidade, a sua eficiência ou sua funcionalidade” (MASCARO, 2013, p.116). O Estado permanece como forma política do capital, contudo diante de um horizonte de crises, podem ocorrer diversas metamorfoses e variações políticas, mas sempre será mantida, aquela posição que o Estado ocupa enquanto elemento terceiro em relação às classes, é preciso deixar tal informação sedimentada.

O Estado, que ainda se apresenta enquanto elemento terceiro, atua como um regulador funcional e necessário à reprodução capitalista, dinâmica esta que ocorre de forma atomizada, com a atuação de múltiplos atores atuando em uma lógica concorrencial. O Estado não atua enquanto regulador por uma mera escolha, tal atuação é resultado da sua manifestação enquanto forma política em meio a estrutura social capitalista, afinal: “Não há capitalismo sem formas políticas estatais necessárias” (MASCARO, 2013, p.116).

Acumulação e Regulação, as variações deste Binômio fazem surgir as diferentes fases capitalistas, o neoliberalismo figura como uma destas fases capitalistas. Foi necessário

explorar o lócus ocupado pelo Estado no processo da regulação, afinal o neoliberalismo tomado enquanto uma fase do capitalismo não pode ser explicada apenas pela via econômica. Embora seja uma fase específica do capitalismo e apresentem variações diferentes em seu modo de regulação, variações que ocorridas no interior de uma mesma estrutura de formas sociais: “Não há múltiplas naturezas capitalistas, mas uma só dinâmica altamente variadas.” (MASCARO, 2013, p.116)

Assim como já expresseo, a sociabilidade capitalista é sedimentada sob uma base concreta de instabilidade calcada em um modo de produção centrado na exploração, entrecortado por sérios antagonismos de classes, em decorrência do embate entre os atores envolvidos em processos de troca, atores estes que possuem múltiplos interesses que podem ser ou não, distintos. (MASCARO, 2013).

Antes de apresentar e explorar as características específicas da fase capitalista definida por neoliberalismo, apreendida a partir da interpretação proposta por Mascaro (2013), é preciso apresentar a fase capitalista que antecede o modelo neoliberal, e está fase atende pela alcunha de Fordismo/Taylorismo.

O fordismo surge do interior da teoria de regulação, como um momento específico do capitalismo do século XX. Encontra-se em Mascaro (2013):

Nas teorias da regulação, delinea-se a compreensão de um período específico do capitalismo do século XX sob alcunha de fordismo. Por tal fase identifica-se o período entre o pós-guerra mundial e as crises da década de 1970. Algumas de suas características econômicas básicas remontam a período anterior, mas o completo estabelecimento de seu sistema de funcionamento se dá justamente no rescaldo da Segunda Guerra Mundial (MASCARO, 2013, p.118).

O Fordismo se apresenta como uma nova estruturação da vida social, contudo é impossível tratar do fordismo sem tratar de uma das suas premissas principais, o taylorismo que é um modo específico de organização da produção sob o signo fordista, sobre o taylorismo encontra-se em Mascaro (2013):

O taylorismo é uma de suas premissas fundamentais. Tal modo de organização da produção se arraigou no início do século XX, em especial nos Estados Unidos, e o modelo da indústria automobilística – a Ford por exemplo—é símbolo de sua implantação. O taylorismo submete a produção na fábrica a uma progressiva divisão de tarefas, implantando mecanismos universalizantes para um trabalho cada vez mais indiferenciado. A experiência prévia e a qualificação intrínseca dos trabalhadores tornam-se tendencialmente menos necessárias a linha de produção na qual as atividades de trabalho são previamente estabelecidas e o controle intensificado (MASCARO, 2013, p.118-119).

Atuando como o arauto de uma nova estruturação da vida social sob o signo capitalista, o fordismo transforma todos os espaços em unidades de trabalho e consumo, até

mesmo a núcleo familiar converte-se em uma unidade de trabalho e consumo. Observando o fordismo do ponto de vista ideológico, ele pode ser visto enquanto uma “evolução” interna do capitalismo que se ampara no Estado para superar crises internas. Conforme salienta Mascaro (2013):

O regime fordista se assenta numa ampla coesão social e política interna, forjando mecanismos de negociações coletivos. Sindicato, entidades empresariais, organizações de seguridade social e, em especial, o Estado são agentes principais dessa dinâmica política e econômica. Além disso, o fordismo se implanta como uma nova estruturação da própria vida social. [...] Mesmo o núcleo familiar passa a ser, a partir daí uma unidade de trabalho e consumo (MASCARO, 2013, p.119).

Considerando o fordismo em seus aspectos gerias, não se pode deixar de lado a importância e a posição ocupada pelo Estado, ele assume contornos maiores que aqueles de fases capitalistas anteriores. Destaca-se em Mascaro (2013):

Com o fordismo, verifica-se um aumento quantitativo, mas também uma específica organização qualitativa do Estado: não apenas o campo estatal se estende por múltiplos setores, mas a própria organização econômica, política e social passa a ter no Estado o núcleo central de sua irradiação. [...] no fordismo há um entrelaçamento do capital e do Estado, esparramando-se ambos no todo social (MASCARO, 2013, p.121).

O regime fordista pode ter a sua crise/ruptura localizada a partir dos anos 1970 e não é factível apontar uma causa específica que a justifique. A verdade é que tal fato decorre de uma diversidade de conexões sociais, das quais destaca-se a diminuição da taxa de lucros dentre e a centralidade do Estado enquanto agente investidor.

Acerca da crise fordista, é correto dizer que a base material fordista se erguia em uma unidade sólida. O mercado consumido que no fordismo era de proporções grandiosas, não mais era mantido pela regulação Estatal (políticas públicas), os altos patamares salariais também estava em completa ruína, pois com as quedas sistemáticas da taxa de lucro, altos salários não poderiam ser mantidos por muito mais tempo (MASCARO, 2013).

A crise do fordismo, que é cisão no binômio acumulação/regulação, também se manifesta na esfera social, promovendo mudanças que sinalizam o nascimento de um conjunto de novas condições de existência, sinalizando o nascimento do neoliberalismo. Ao iniciar este tópico, o neoliberalismo foi apresentado em suas bases gerais, agora tem-se o seu nascimento, nascimento que reforça a perenidade das crises, o capitalismo é o modo de produção onde a crise é perene e a instabilidade é transitória. Acerca da crise fordista, destaca-se em Mascaro (2013):

As condições que resultam no modo de desenvolvimento fordista, no entanto, se alteram substancialmente a partir dos anos 1970. Desde o início dessa década, as

condições de reprodução do padrão social fordista entram em crise, perdendo seu impulso. Não se trata de um abalo produzido por um evento-símbolo ou por apenas um eixo de condições econômicas ou ações políticas, mas por uma série de dinâmicas estruturais que perfizeram específicas combinações sociais, exponenciando as contradições do tipo capitalismo fordista (MASCARO, 2013, p.121).

A cisão das dinâmicas estruturais e sociais levaram a uma crise estrutural séria que em meados de 1970 levou ao início do fim da hegemonia do ciclo capitalista fordista. As cisões estruturais que afligiram o fordismo, não ficaram relegadas à apenas dimensões econômicas e políticas, a base de legitimação hegemônica fordista junto à sociedade também foi afetada pela crise. Conforme salienta Mascaro (2013):

As condições de hegemonia do fordismo também são postas em crise. A previsibilidade da vida sob produção regulada dá lugar a condições existenciais de maior fragilidade econômica aos indivíduos, submetidos a uma concorrência nas condições de trabalho mais exacerbada. A política estatal, em graus variáveis conforme os países, é capturada pelas ações em prol da facilitação da entrada de capitais financeiros. O planejamento fordista cede lugar a políticas neoliberais de redução da taxa dos fluxos especulativos. Os Estados nacionais apresentam dificuldades crescentes em sustentar uma reprodução econômica de bem-estar social, investimento em infraestrutura e promoção do crescimento da produção e do consumo e da massa salarial geral (MASCARO, 2013, p.122).

A derrocada do fordismo, como evidenciado por Mascaro (2013), gera um sem número de consequências desastrosas para o mundo, que até meados de 1970 se organizava ou adotava as diretrizes do modo de regulação fordista. Com o passar dos anos, tornou-se insustentável devido a questões econômicas e sociais, manter o fordismo como ator principal, eis que o ator coadjuvante neoliberal entra em cena, como sendo uma manifestação viável de um modo de regulação que poderia substituir o padrão fordista a partir de 1980.

O neoliberalismo que ocupa o claro deixado pelo fordismo, se caracteriza por ser um regime de acumulação centrado na presença massiva de capitais financeiros extremamente internacionalizados. O neoliberalismo desponta como o novo padrão de desenvolvimento capitalista pós-fordismo. Conforme explicita Mascaro (2013):

O neoliberalismo é a manifestação de um modo de regulação que, a partir da década de 1980, começa a tomar forma, acompanhando também um específico regime de acumulação, massivamente de capitais financeiros internacionalizados. A globalização, tomada como fenômeno casual, é insuficiente como explicação de tal acumulação e regulação, nacionais e internacionais, é que geram um novo padrão de desenvolvimento capitalista, o pós-fordismo (MASCARO, 2013, p.122).

Falar em neoliberalismo, faz mais sentido dentro da leitura apresentada por Mascaro 2013, que considera a realidade resumidamente definida enquanto pós-fordismo, como resultado de uma crise surgida no interior do regime de acumulação fordista, crise

intrínseca ao fordismo atrelada á fatores diversos que por sua vez, são parte da cadeia genética do próprio capitalismo enquanto modo de produção dominante, que tem no ciclo de crises a sua característica principal, à sua normalidade. O neoliberalismo sintetiza o devir fordista, simboliza aquilo que vem além do fordismo e através de ferramentas diversas dentre elas a “privatização”, promove a abertura de novas fronteiras econômicas, até então impossíveis de serem rompidas pelo falecido padrão fordista (MASCARO, 2013).

Acerca da natureza do neoliberalismo destaca Mascaro (2013):

No que tange ao processo de estabelecimento de condições de acumulação e regulação pós-fordista, trata-se de um processo contraditório e dinâmico, na medida em que o neoliberalismo atinge economias de todo o mundo que se apresentam níveis distintos de desenvolvimento e, além disso, revelam específicos patamares de luta de classe e distintas consolidações políticas institucionais e ideológicas. [...] O neoliberalismo não é uma política dos capitais contra os Estados, é uma política dos capitais passando pelos Estados. [...] (MASCARO, 2013, p.124).

No Capítulo 1, o neoliberalismo foi apresentado, e alguns dos efeitos trazidos pela emergência e hegemonia deste modo de regulação foram apresentadas, e serão oportunamente resgatados em uma aproximação com à segurança pública.

Ao analisar as condições de trabalho e renda, Mascaro (2013) destaca algumas das consequências que a hegemonia neoliberal pós-fordista relega ao trabalho, este lido em um horizonte de precarização, hiperindividualização, repressão política e e governado ideologicamente pela hegemonia conservadora. Para mascaro, o neoliberalismo não simboliza o fim do Estado (forma política), ele representa a exponenciação da forma política, um estágio onde a forma-mercadoria atinge um estado de pureza jamais visto antes, conforme salienta mascaro (2013):

A mercadoria atinge, no modo de desenvolvimento pós-fordista, instâncias maiores que aquelas nas quais atuava o modo fordista. A natureza capturada como mercadoria em limites ainda mais amplos, por meio da exploração de novas tecnologias, desde a eletrônica até a biologia e a genética. Dada a ampliação dos espaços da forma-mercadoria, dá-se também a majoração tanto da forma jurídica quanto da forma política. [...] O pós-fordismo não é a reprodução econômica capitalista pelas costas dos Estados nacionais, mas sim, um específico arranjo do capital permeado necessariamente pela forma política estatal (MASCARO, 2013, p.124-125).

O neoliberalismo é a manifestação extrema da forma mercadoria, tal afirmação absorvida através das reflexões de Mascaro (2013), é deveras importante pois significa dizer, que no cenário pós-fordista, que é o cenário neoliberal, todas as dimensões da vida social, passam a ser pensados partindo desta generalização da mercadoria, a mercadoria é o ponto de partida, o modelo a ser seguido por toda a estrutura social, e na segurança pública não é diferente, ela passa a ser organizada sob o imperativo ditame da mercadoria.



Tomando por base aquilo que é destacado por Mascaro (2013), o neoliberalismo não significa o fim do Estado, para que o neoliberalismo exista, não é necessário que o Estado enfraqueça, longe disto, o neoliberalismo só se manifesta em toda a sua extensão, e e isto inclui sobremaneira a santificação da forma mercadoria como padrão de organização do todo social, para que o neoliberalismo exista, deve existir antes um Estado, afinal o neoliberalismo só existe enquanto tal, se for perpassado pela forma política, pelo Estado.

As instituições encarregadas pela segurança pública, das quais as Polícias podem ser os exemplos mais facilmente encontrados, podem ser considerados, conforme já evidenciado anteriormente, como engrenagens, enquanto partes sem as quais o Estado não existira. A dimensão da segurança pública participa da formação e constituição genética do Estado, e o Estado como um todo concorre conjuntamente com elementos econômicos de acumulação, para a emergência e manutenção do neoliberalismo, que só existe de por intermediado pelo Estado, que por sua vez passa a ser repensado no interior da dinâmica proposta pelo neoliberalismo, que é a dinâmica animada pela hegemonia da forma mercadoria como substância vital de organização da vida, o que logicamente já serviria para expressar que a segurança pública sofre influência dos mecanismos de mercado e não só, serve para afirmar que a segurança pública além de sofrer as influências do mecanismos de mercado, concorre diretamente para a manutenção destes mecanismos de mercado.

Qualquer conclusão apresentada agora seria prematura, contudo, é imperativo afirmar: Os mecanismos de mercado influenciam na gestão e desenvolvimento da segurança pública brasileira. A forma mercadoria dá o tom, é para vestir o manto neoliberal da individualização que a segurança pública como um todo, e o Estado de forma geral tem se movido desde meados e 1980. É necessário antes de dar seguimento à esta dissertação, explanar brevemente acerca da forma mercadoria, e e isto será feito logo a seguir.

### **5.1 Mercadoria: Um debate necessário**

Ao longo do capítulo anterior, buscou-se abordar a temática do Estado a partir de uma nova óptica, tendo como pano de fundo às relações de produção tipicamente capitalistas. O Estado foi reposicionado enquanto estrutura política-administrativa intrinsecamente vinculada ao campo econômico, estando ele estruturalmente ligado as formas sociais tipicamente capitalistas, dentre elas a forma mercadoria.

É mister para a pesquisa em tela, abordar as especificidades de forma mercadoria indo para além do que já foi exposto no capítulo anterior, para tanto, o capítulo/tópico que segue, é uma síntese que visa não só recuperar a temática, mas expandi-la, recuperando tópicos

já expressos, apresentando novas implicações e determinações que gravitam em torno da mercadoria.

### **5.1.1 Mercadoria**

A riqueza social muitas vezes apresenta-se, assim como a totalidade do modo de produção capitalista, como sendo algo natural, um conjunto de relações sociais que sempre fizeram parte da vida humana na terra. A naturalização da riqueza social capitalista impede que ela seja vista em toda a sua verdadeira forma: “A riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma “enorme coleção de mercadorias” Marx (2013, p.113).

Marx (2013) em “O Capital”, afirma que a riqueza social das sociedades tipicamente capitalistas nada mais é, do que uma abundância de mercadorias, se a abundância de mercadorias simboliza a riqueza social capitalista, a carência de mercadorias pode ser facilmente identificada com a pobreza. Acerca da riqueza e da carência nas sociedades tipicamente capitalistas, encontra-se em Netto e Braz (2007):

Nascemos, crescemos e vivemos (e morremos) em meio a mercadorias; aprendemos a comprar e vender – para isso, usamos o dinheiro; e desde a infância sabemos que a riqueza se expressa pela abundância de mercadorias (que, com dinheiro, podemos comprar), assim como a pobreza se manifesta por sua carência (quando não temos dinheiro para comprá-las) (NETTO; BRAZ 2007, p.78).

A base da riqueza social tipicamente capitalistas é a mercadoria, isso sucinta uma série de questionamentos importantes, dentre eles mais direto e importante move-se na direção de elucidar o que vem a ser mercadoria. Conforme salienta Marx (2013):

A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer. A natureza dessas necessidades – se, por exemplo, elas provêm do estômago ou da imaginação – não altera em nada a questão. Tampouco se trata aqui de como a coisa satisfaz a necessidade humana, de diretamente, como meio de subsistência [lebermittel], isto é, como objeto de fruição, ou inteiramente, como meio de produção (MARX, 2013, p.113)

A mercadoria em primeiro lugar, é um objeto externo ao homem, uma coisa que por possuir determinadas propriedades (físicas e químicas), satisfaz necessidades humanas das mais variadas formas e tipos, sejam elas materiais e/ou espirituais. A mercadoria em última instância satisfaz as necessidades humanas: “[...] a sua utilidade, determinada pelas suas propriedades, faz dela um valor de uso” (NETTO; BRAZ, 2007, p.79).

Conforme salienta Marx (2013, p.114) em “O Capital”: “A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso”. O conjunto das trocas entre a sociedade e a natureza, resulta na produção de bens variados, que são valores de uso, contudo é importante salientar assim como

Marx (2013), que a utilidade de uma mercadoria não se encontra solta no tempo e no espaço, o valor de uso manifesta-se apenas no uso, no consumo. Acerca do intercâmbio entre a sociedade e a natureza, destacam Netto e Braz (2007):

O intercâmbio entre a sociedade e natureza, que mencionamos ao estudar o trabalho (capítulo 1), resulta na produção de bens que são valores de uso. Sem esse intercâmbio (ou seja: sem o trabalho de que resulta a produção de valores de uso), a sociedade não pode se manter; em resumidas contas, a existência da sociedade sempre depende da produção de valores de uso. Na medida em que é valor de uso, a mercadoria é produto do trabalho – mas nem tudo possui valor de uso resultante de trabalho é mercadoria (NETTO; BRAZ 2007, p.78)

As mercadorias por tanto, detém valores de uso que podem ser reproduzidos ao longo do tempo. A mercadoria não apenas é valor de uso, ela é valor de uso produzido para a troca: “a mercadoria é um valor de uso que se produz para a troca, para a venda” (NETTO; BRAZ 2007, p. 79). As mercadorias satisfazem necessidades humanas e podem ser requisitadas por qualquer pessoa. A mercadoria, portanto, traz em si um misto de valores de uso e valores de troca em um só corpo (NETTO; BRAZ, 2007).

Ao analisar Marx (2013), é possível observar que o valor de troca aparece inicialmente em uma relação quantitativa, afinal ocorrem relações de troca, no interior das quais são trocados valores de uso distintos. O valor de troca de uma determinada mercadoria, precisa de certo modo ocupar uma espécie de “lugar comum”, o “lugar comum” ocupado pelo valor de troca não pode ficar preso às características fisio-químicas do objeto, pois se por um lado os valores de uso assumem diferentes qualidades, por outro, os valores de troca devem ter apenas diferença quantitativas (MARX, 2013, p.114).

A despeito da decomposição da mercadoria em valores de uso e valores de troca, é preciso reforçar a leitura de que a mercadoria é a união de valor de uso e de troca em um só invólucro, nessa direção surge a necessidade de tratar de elucidar sobre como as mercadorias nascem, como elas são produzidas e o trabalho encontra-se como um dos fundamentos indispensáveis para esta compreensão: “Prescindindo do valor de uso dos corpos das mercadorias, resta nelas uma única propriedade: a de serem produtos do trabalho” (MARX, 2013, p.116).

A produção de mercadorias tem como condição indispensável para se concretizar dois elementos principais: O trabalho e a propriedade privada dos meios de produção. O trabalho, como já ficou evidenciado acima, é necessário para que diferentes mercadorias sejam produzidas por diferentes pessoas, nessa direção deve-se falar em divisão social do trabalho (NETTO E BRAZ, 2007). Acerca da produção de mercadorias destaca-se em Netto e Braz (2007):

Para que haja produção de mercadorias, duas condições são absolutamente necessárias. A primeira diz respeito à existência, mesmo que incipiente, de divisão social do trabalho: para que se produzam diferentes mercadorias (ânforas, tecidos etc), é preciso que o trabalho esteja de algum modo repartido entre diferentes homens (ou diferentes grupos de homens). Mas essa condição, necessária, não é suficiente para produção de mercadorias: ela deve se articular à propriedade privada dos meios de produção mercadorias [...]. Isso significa que a produção de mercadorias tem como condição indispensáveis a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção – sem ambas, produzem-se bens, valores de uso, mas não há produção mercantil (produção de mercadorias) (NETTP; BRAZ 2007, p.80)

A produção mercantil não nasce pronta e acabada, ela não é algo natural encontrado ao alcance das mãos do homem, ela é um processo histórico construído socialmente que se posiciona a partir da divisão social do trabalho e da propriedade privada dos meios de produção. Sobre o processo histórico de formação da produção mercantil, destacam Netto e Braz (2007):

Historicamente, a produção mercantil é um fruto tardio do processo de constituição da sociedade humana – suas primeiras formas surgem quando a comunidade primitiva se desintegrou. Ela aparece no modo de produção escravista, fazendo com que em inúmeras sociedades assentadas sobre o escravismo exista um segmento, maior ou menor, de relações mercantis. No modo de produção feudal, esse seguimento cresceu significativamente [...]. Todavia, nem o escravismo, nem o feudalismo podem ser considerados modos de produção de mercadorias; rigorosamente, apenas o modo de produção capitalista caracteriza-se como um modo de produção de mercadorias. (NETTO; BRAZ 2007, p.80-81)

O modo de produção capitalista escancara-se como um modo de produção mercantil, como um modo de produção em que mercadorias são continuamente produzidas e trocadas por outras, e no interior do processo de troca existe algo comum que independe da utilidade das mercadorias, trata-se do trabalho abstrato, como anteriormente mencionado. É importante recuperar o trabalho abstrato como exposto por Marx (2013):

[...] O produto do trabalho já se transformou em nossas mãos. Se abstraímos seu valor de uso, abstraímos também componentes [Bestandteilen] e formas corpóreas que fazem dele um valor de uso. [...] todas as suas qualidades sensíveis foram apagadas. [...] Com o caráter útil dos produtos do trabalho desaparece o caráter útil dos trabalhos neles representados e, portanto, também uns outros, sendo todos reduzidos a trabalho humano igual, a trabalho humano abstrato (MARX, 2013, p.116)

Trabalho humano abstrato, nada mais é que do que trabalho humano de um modo geral, todo o conjunto de técnicas empregadas na produção de uma mercadoria qualquer, por exemplo uma cadeira. Todas as mercadorias produzidas no capitalismo possuem algo em comum, trata-se do trabalho abstrato. Todas as mercadorias tem em si certa quantidade de trabalho abstrato, que é a substância formadora do valor: “Assim, um valor de uso ou bem só possui valor porque nele está objetivado ou materializado trabalho humano abstrato.” (MARX, 2013, p.116). O valor de uma mercadoria é definido pela quantidade de trabalho abstrato que ela contém (MARX, 2013).

Partindo do desenvolvimento teórico de Marx (2013), temos o “Trabalho” como a substância do valor, mas não qualquer trabalho, não o trabalho particular, a substância do valor é o trabalho igual, a força de trabalho social média. Para a produzir determinada mercadoria, necessita-se do tempo de trabalho médio ou tempo de trabalho socialmente necessário, que nada mais é, que: “Tempo de trabalho socialmente necessário é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob as condições normais de uma dada sociedade” (MARX, 2013).

Para que fique claro, em Marx (2013), o valor é definido pela quantidade de trabalho socialmente necessário para a produção de um determinado valor de uso. A mercadoria aparece como possuidora de um duplo viés, ela apresenta valor de uso e valor de troca. Ocorre que para Marx (2013), um determinado objeto criado pelo homem pode ter valor de uso, possuir uma determinada utilidade para o homem sem ser mercadoria. Nessa direção convém regatar o conceito de trabalho útil em Marx (2013):

[...] O trabalho, cuja utilidade se representa, assim, no valor de uso, chamaremos aqui resumidamente de trabalho útil. Sob esse ponto de vista, ele será sempre considerado em relação a seu efeito útil (MARX, 2013, p.119).

Atualmente o modo de produção capitalista atingiu um patamar extremo, até mesmo a força humana, converteu-se em uma mercadoria. A lógica mercantil que é a lógica da compra e venda de mercadorias passou a dominar todo e qualquer cenário até mesmo aqueles cenários mais improváveis. A boa nova mercantil é anunciada para os quatro cantos do mundo, ela é universalizada. A segurança pública também participa dessa “conversão forçada” aos ditames mercantis e passa a ser influenciada pelos meandros mercantis. Acerca da universalização das relações mercantis, encontra-se em Netto e Braz (2007):

[...] historicamente, quando até a força de trabalho se converte em mercadoria, está posta a possibilidade de mercantilizar o conjunto de relações sociais – isto é: não somente de introduzir a lógica mercantil (compra e venda) em todas as relações econômico-materiais mas, também, de generalizá-la as outras relações sociais. Nas sociedades onde impera o modo de produção capitalista, quanto mais este se desenvolve, mais a lógica mercantil invade, penetra e satura o conjunto das relações sociais: as operações de compra e venda não se restringem a objetos e coisas – tudo é objeto de compra e venda, de artefatos materiais a cuidados humanos (NETTO; BRAZ 2007, p.85)

O modo de produção capitalista é a exacerbação das relações mercantis para todo o conjunto das relações sociais existentes, nesses termos convém falar da lei do valor. O valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a sua feitura, normalmente o valor se expressa em dinheiro aparecendo no preço (NETTO; BRAZ, 2007). Convém ressaltar mais uma vez recorrendo à Marx (2013), que a objetividade do valor de uma determinada mercadoria não está na sua utilidade, as mercadorias apresentam

objetividade de valor na medida que são expressões de uma mesma unidade de medida, no caso o trabalho.

A sociedade mercantil traz como régua do mundo a “lei do valor”, que não é de forma alguma a-histórica ou supra-histórica. Através da lei do valor a forma-mercadoria foi universalizada, por isso que a concepção de Mascaró (2013) acerca do Estado vem a calhar, uma vez que até mesmo a segurança pública vem sendo continuamente atraída pelo imenso centro de gravidade mercantil. A despeito da atração da segurança pública e seu conseqüentemente aprisionamento pela lógica mercantil, convém esclarecer o que é a lei do valor, nesse sentido destaca-se em Netto e Braz (2013):

[...] quando se consolida a produção mercantil, as mercadorias são trocadas conforme quantidade de trabalho socialmente necessário nelas investido. Essa é a chamada lei do valor que, como todas as leis econômico-sociais, não é a-histórica ou supra-histórica, mas tem um âmbito de validade determinado: ela impera o marco da produção mercantil [...]. Em poucas palavras: a lei do valor passou a regular as relações econômicas quando a produção mercantil, sob o capitalismo, se universalizou (NETTO; BRAZ 2007, p.90)

A sociedade atual governada pelo modo de produção capitalista escancarou a produção mercantil de um modo jamais visto na história da humanidade. Ao analisar um pouco mais a fundo a sociedade mercantilista, observa-se que todo o conjunto da produção mercantil não possui qualquer regra de funcionamento ou regulamento, ele é completamente anárquico, vai ser a lei do valor a reguladora de todas as atividades econômico-sociais sob o signo capitalista. Os homens não possuem qualquer controle racional sobre a produção mercantil, a lei do valor funciona enquanto o único vetor de regulação da produção de mercadorias, sustentando na concorrência a única regulação possível (NETTO; BRAZ, 2007).

Partindo de Marx (2013, p.146), a primeira mão, a mercadoria figura como algo comum, óbvio e trivial. Apesar da sua aparência inicial simplista, uma leitura mais detalhada revela que a mercadoria é algo complexo e sofisticado. A mercadoria possui duplo viés, é valor de troca e valor de uso. Enquanto um valor de uso ela deve satisfazer necessidades humanas por intermédio de suas propriedades (físio-químicas) que são incorporadas, passam a existir como parte genética das mercadorias, por intermédio do trabalho: “É evidente que o homem, por meio de sua atividade, altera as formas das matérias de um modo que lhe é útil.” (MARX, 2013, p.146).

Segundo as interpretações de Netto e Braz (2007), considerando uma sociedade mercantil, o trabalho assumirá uma forma específica e constante, Trabalho será sempre trabalho social. Quanto maior foi o grau de desenvolvimento de uma dada sociedade mercantil, tanto maior será a divisão do trabalho para a produção de uma simples mercadoria, encontra-se em

Netto e Braz (2007):

Quando a produção mercantil está desenvolvida, para produzir as mercadorias necessárias uma ampla divisão do trabalho: há vários ramos de produção e, na composição de uma mercadoria, entram muitas outras – em suma, surge uma grande dependência mútua entre todos os produtores, o que significa que o trabalho de cada um deles (que chamaremos de trabalho privado) é parte do conjunto do trabalho da sociedade (o trabalho social ou total) e só possível em seu interior (NETTO; BRAZ 2007, p.91-92)

O Trabalho privado de cada produtor de mercadorias atua em bloco para formar aquilo que Netto e Braz (2007) definem por: Trabalho social total. O trabalho total que é a soma dos trabalhos privados, é para os autores o responsável pela produção das mercadorias. Tem-se uma questão importante que merece destaque: O Trabalho Privado. Sobre o Trabalho privado e o produtor privado salientam Netto e Braz (2007):

No entanto, como se trata de um produtor privado (ou seja, que tem a propriedade privada dos meios de produção), ele administra isoladamente, privadamente, a sua produção; o produtor atua independentemente dos outros produtores e, por isso, o seu trabalho, parte do trabalho social, aparece-lhe essencialmente como trabalho privado (NETTO; BRAZ 2007, p.92)

Através da sua ação, o homem modifica a natureza, modifica as propriedades físico-químicas da matéria, e faz dessa matéria algo útil. A mercadoria possui uma natureza mística, e ela não decorre apenas da transformação das propriedades naturais em objetos úteis, a dimensão misteriosa da mercadoria não pode, todavia, ser elucidada meramente no debate em torno do trabalho, trabalho útil e atividade produtiva, afinal todo trabalho humano é dispêndio de força humana (MARX, 2013).

O questionamento a ser feito é algo plenamente natural e plausível, onde reside o caráter misterioso da mercadoria? Marx (2013) salienta que:

De onde surge, portanto, o caráter enigmático do produto do trabalho, assim que ele assume a forma mercadoria? Evidentemente, ele surge dessa própria forma. A igualdade dos trabalhos humanos assume a forma material da igual objetividade do valor dos produtos do trabalho; a medida do dispêndio de força humana de trabalho por meio de sua duração assume a forma da grandeza do valor dos produtos do trabalho; finalmente, as relações entre os produtores, nas quais se efetivam aquelas determinações sociais de seu trabalho, assumem a forma de uma relação social entre os produtos do trabalho (MARX, 2013, p.146).

A dimensão enigmática da mercadoria, surge, conforme ressalta Marx (2013), da própria forma-mercadoria. O trabalho humano assume o mesmo manto daquilo que produz, o trabalho humano assume uma espécie de paridade com a mercadoria. O trabalho humano passa a ser computado pela sua duração e assume a forma da grandeza do valor, ou seja, o trabalho veste o “uniforme” da mercadoria. Conforme salienta Marx (2013):

O caráter misterioso da forma-mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens os caracteres sociais do seu próprio trabalho como caracteres objetivos dos próprios produtos do trabalho, como propriedades sociais que são naturais a essas coisas e, por isso, reflete também a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social entre os objetos, existente à margem dos produtores. É por meio desse quiproquó que os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas sensíveis-suprassensíveis ou sociais (MARX, 2013, p.147).

Ao desmistificar-se a dimensão mística das relações entre os produtores de mercadorias, chega-se à forma-mercadoria. A forma-mercadoria e a relação de valor dos produtos do trabalho humano, não tem qualquer relação com as propriedades naturais da matéria, ocorre que existem relações sociais entre os próprios homens, entre os produtores de mercadorias, que parecem assumir uma forma fantasiosa e mística, que na verdade é generalização da forma mercadoria como molde para a construção de todas as relações sociais existente entre os homens, todas as relações sociais figuram como relações entre coisas. (MARX, 2013). Vale destacar as contribuições de Netto e Braz:

O produtor só se confronta como caráter social do trabalho no mercado: sua interdependência em face dos outros produtores lhe aparece no momento da compra-venda das mercadorias; em poucas palavras: as relações sociais dos produtores aparecem como se fossem relações entre mercadorias, como se fossem relações entre coisas. A mercadoria passa a ser, então, a portadora e a expressão das relações entre os homens. [...] na medida em que o movimento das mercadorias se apresenta independentemente da vontade de cada produtor, opera-se uma inversão: a mercadoria, criada pelos homens, aparece como algo que lhes é alheio e os domina; a criatura (mercadoria) revela que passa a subordinar o criador (homens) (NETTO; BRAZ 2007, p.92).

Com olhos postos em Marx (2013), é possível definir a relação expressão acima como fetichismo. Os produtos do trabalho humano aparecem como detentores de vida própria. Sobre o fetichismo da mercadoria encontra-se em Marx (2013): “Esse caráter fetichista do mundo das mercadorias, surge, como análise anterior mostrou, do caráter social peculiar do trabalho que produz mercadorias” (MARX, 2013, p.148).

Para Marx (2013), os objetos de uso só se tornam mercadorias pois são produzidos por trabalhos privados. Encontra-se em Marx (2013):

Os objetos de uso só se tornam mercadorias porque são produtos de trabalhos privados realizados independentemente uns dos outros. O conjunto desses trabalhos privados constitui o trabalho social total. Como os produtores só travam contato social mediante a troca de seus produtos do trabalho, os caracteres especificamente sociais de seus trabalhos privados aparecem apenas no âmbito dessa troca. Ou, dito de outro modo, os trabalhos privados só atuam efetivamente como elos do trabalho social total por meio das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e, por meio das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e por meio destes, também entre os produtores (MARX 2013, p.148).

Somente no interior do processo de troca é que os produtos do trabalho adquirem



uma objetividade de valor socialmente igual, que é divergente do valor de uso. Ocorre uma separação entre os produtos do trabalho, de um lado temos produtos do trabalho que são úteis, em um outro pólo encontram-se aqueles destinados à troca (coisas de valor) que só se significam no interior do processo de troca, que nas sociedades tipicamente capitalistas encontra-se generalizado (MARX, 2013).

A respeito do trabalho, MARX (2013) salienta que o Trabalho privado dos produtores de mercadorias, passa a exibir um duplo caráter: Em um ponto, enquanto trabalho útil tem de satisfazer uma determinada necessidade social enquanto, em outro ponto, esse trabalho útil e particular é possível de ser trocado por qualquer outro trabalho que também seja útil. Ainda segundo MARX (2013), existe uma igualdade entre os diferentes trabalhos que só pode manter-se de pé, através de uma dimensão comum, pois todo trabalho é dispêndio de força humana, definido por MARX (2013) de Trabalho Humano Abstrato.

Os homens não trocam entre si os produtos do seu trabalho, eles trocam entre si trabalhos diferentes, nessa direção exprime Marx (2013):

Portanto, os homens não relacionam entre si seus produtos do trabalho como valores por considerarem essas coisas meros invólucros materiais de trabalho humano de mesmo tipo na troca, como valores, eles equiparam entre si seus diferentes trabalhos como trabalho humano. Eles não sabem disso, mas o fazem. [...] A descoberta científica tardia de que os produtos do trabalho, como valores, são meras expressões materiais do trabalho humano dispêndio em sua produção fez época na história do desenvolvimento da humanidade, mas de modo algum elimina a aparência objetiva do caráter social do trabalho (MARX 2013, p.149).

O trabalho social é o reforço do caráter social do trabalho, os trabalhos privados que são independentes entre si, aparecem unidos enquanto trabalho humano. A grandeza valor passa a ser medida pelo tempo de trabalho socialmente necessário, ou seja: O valor passa a ser definido pelo tempo de trabalho socialmente necessário para se produzir uma mercadoria. (MARX, 2013).

O modo de produção capitalista se organiza sobre um matiz desfocado, uma vez que para o produtor o fruto do seu trabalho, aparece como sendo algo desprovido do trabalho social, o trabalho social aparece enquanto trabalho privado. Vai ser no mercado, que o produtor irá se confrontar com o trabalho social cristalizado na forma da mercadoria. (NETTO; BRAZ, 2007).

Tendo em vista o objetivo do tópico corrente, que foi aprofundar o estudo da mercadoria, estudo crucial para dialogar e compreender melhor a leitura que Mascaro (2013) desenvolve acerca do Estado, convém destacar aqui que se terminou por explicitar uma característica comum à sociedade mercantil que tem o modo de produção capitalista como

modo de produção dominante, que é fetichização de todas as relações sociais. A segurança pública encontra-se inserida no cenário acima expresso, e não pode ser lida fora da relação fetichizada em que se encontra toda a sociedade mercantil.

A segurança pública em particular, não pode ser considerada uma mercadoria, dada as características e constituição de uma mercadoria, contudo nada impede que a estrutura administrativa e organizacional das instituições que se encarreguem de operacionalizar a política de segurança pública não sejam capturadas pela lógica mercantil, então o que ocorre é uma espécie de equiparação da segurança pública à forma mercadoria. A temática voltará a ser trabalhada em momento oportuno:

## **5.2 Tópicos gerais sobre a Gênese da Polícia Moderna na Europa**

Ao fim do capítulo anterior, buscou-se esgotar naquilo que é possível, a temática do Estado. Buscou-se através com uma interlocução com diferentes campos do saber, trilhar um caminho que desse conta de apreender o Estado em sua plenitude. Leituras foram apresentadas, tanto àquelas que se ocupam apenas da origem e formação do Estado moderno, até aquelas que vinculadas ao campo do direito, acabam por fazer uma leitura presa à preceitos legalistas.

Após o percurso de algumas páginas, terminou-se por adotar uma corrente teórica que desse conta de apreender a concretude das relações sociais indissociáveis, que dizer, uma concepção que abarque sob um mesmo guarda-chuvas as dimensões políticas, econômicas, sociais e conseqüentemente da segurança pública, a que convém lembrar que se trata das contribuições de Mascaro . Sem a qual seria impossível a compreensão da segurança pública brasileira na contemporaneidade.

Ao longo da Introdução/primeiro capítulo, a Segurança Pública foi apresentada na dimensão das suas “protoformas”, onde buscou-se através de uma interlocução com aspectos relativos à formação sócio-histórica brasileira, identificar elementos basilares para a compreensão da gênese e forma da segurança pública brasileira. Para dar prosseguimento à pesquisa, julga-se necessário o resgate de estudos surgidos principalmente ao longo da década de 60, que tratam de forma geral, de posicionar o histórico de formação e constituição das forças policiais e a sua relação com o setor público (Estado).

Posicionar um apanhado que dê conta de esboçar a forma e estruturação das forças policiais no velho, novo e novíssimo mundo dialoga diretamente com a Segurança Pública, e para além do diálogo, e condição para melhor compreendê-la na cena contemporânea, afinal todas as atividades desempenhadas pelas forças policiais, estejam elas em qualquer continente

do globo, são também atividades de Segurança Pública, muito embora a recíproca não seja verdadeira, e nem toda práxis da Segurança Pública possa ser considerada uma prática das forças policiais.

Além dos importantes aspectos que formam as protoformas da segurança pública brasileira, ela foi constituída e influenciada por experiências que a precederam, essa é justamente a importância que o regate da história de formação das forças policiais pelo mundo possui, não sendo redundante a afirmação de que o diálogo com a temática é imprescindível.

Os estudos e pesquisas especificamente voltadas para a temática da história da polícia em geral, são localizados cronologicamente ao longo da década de 60, e possuem locus geográfico nos EUA. Em seu amplo aspecto geral, os estudos em questão eram balizados por produções sociológicas que se ancoravam sobretudo na intercepção entre a dinâmica interna da instituição Policial, dinâmica esta manifesta principalmente no monopólio da violência legítima por parte da polícia enquanto instituição, e a sua relação com o setor público (Estado) (Mauch, 2007).

Abordar a temática da Segurança Pública não pode ser realizada sem se debruçar sobre a instituição Policial e a Justiça Criminal. Nesses termos é fundamental, antes mesmo de discorrer sobre os aspectos históricos (gênese e forma da instituição policial), buscar também uma definição direta sobre a ação desempenhada pelo policial, nesses termos destaca Mauch (2007):

[...] várias pesquisas evidenciaram que o trabalho cotidiano do policial inclui uma série de atividades de “manutenção da paz” que vão muito além do combate ao crime expresso nas estatísticas oficiais, nos regulamentos e no discurso de autolegitimação da própria polícia, isso significa que, em muitos eventos, a decisão tomada por um policial sobre o que se deve ser feito não está prevista na lei nem nos regulamentos. Nesse sentido, a sua prática cotidiana se baliza tanto pela lei e pelos regulamentos da instituição, quanto pelas avaliações que fazem tais profissionais dos acontecimentos e dos indivíduos neles envolvidos [...] (MAUCH, 2007, p.108).

A Polícia enquanto instituição, vincula-se ao Estado agindo muitas vezes como o seu porta voz. Muito embora o Estado tenha controle e influência sobre a instituição Policial, esse controle não é absoluto, a instituição Policial traz em seu cerne leituras próprias acerca da realidade social, podendo inclusive utilizar dessa leitura particular e inerente à instituição, para influenciar a realidade na qual ela se insere (Mauch, 2007).

Estudar a história das polícias, é também ressaltar a existência de certos “autonomismos institucionais”, sem os quais não seria possível contrapor e superar, a corrente teórica que compreende a Polícia como uma extensão da administração pública ou como sendo um mero braço armado do Estado. Nessa direção, reforçando a importância dos estudos que

visem resgatar a historicidade da Polícia, salienta Mauch (2007):

Esses estudos foram fundamentais para que a polícia deixasse de ser vista apenas como parte da administração pública ou “braço armado” do Estado com funções previsíveis de repressão e imposição da lei. Em suma, a “desnaturalização” da instituição policial e das formas como se relaciona com a sociedade, bem como o reconhecimento e a busca da sua historicidade, foram essenciais para a sua constituição como objeto de estudo por parte dos historiadores desde o fim dos anos 60 [...] (MAUCH, 2007, p.109).

Conforme salienta a autora, o estudo e resgate da historicidade da instituição Policial, serve como o pontapé inicial daquilo que ela define por: “desnaturalização da Polícia”, que nada mais é, que a leitura da Polícia enquanto uma instituição que embora se ligue umbilicalmente ao ente Estado, possui autonomismos particulares, e atua para além da dimensão armada do Estado. Para tanto, é importante compreender o que vem a ser a Polícia moderna:

Apesar de ser de difícil definição devido à diversidade de formas institucionais e funções que adquire, pode-se dizer que a polícia moderna é uma instituição estatal criada para garantir a ordem e o cumprimento da lei, e seu surgimento na Europa está associado ao gradual declínio do poder privado e à concentração de poderes de vigilância e punição em órgãos dos Estados de tipo moderno (MAUCH, 2007, p.109).

Ao longo do século XVII, observa-se na Europa, um processo universal e gradual de desarmamento civil, processo que ocorreu concomitantemente com a expansão das forças armadas de natureza “pública”, a serviço do Estado. À medida que esse processo se intensificou, ocorreu também a diferenciação de competências e funções, que deveriam ser assumidas por esta força armada nascente, essa diferenciação de competências centrou-se no seguinte: Parte da força militar nascente deveria ocupar-se da defesa das fronteiras nacionais contra inimigos externos, enquanto a outra parte das forças militares, deveria ocupar-se com a segurança interna/civil (MAUCH, 2007).

[...] Paulatinamente, ocorreu uma divisão entre as forças armadas organizadas para ataque aos inimigos externos do Estado (os exércitos) e aquelas orientadas para o controle da população civil (as policiais), embora tal divisão nunca tenha se completado principalmente no que se refere ao controle das áreas rurais. Nas áreas urbanas, onde, diferentemente das áreas rurais, a maior parte do espaço continuava sendo público, o patrulhamento e a vigilância mais sistemáticos passaram a ser exercidos por polícias distintas das forças militares que agiam por chamado, nas zonas rurais [...] (MAUCH, 2007, p.110).

Nota-se, que já em sua porção inicial, o surgimento histórico da polícia moderna tem seu lócus no velho mundo, apresentando já em sua gênese situada no século XVII, a diferenciação dos papéis que deveriam ser assumidos pela força militar nascente, que mais tarde vão desaguar no surgimento da Polícia e do Exército, instituições que embora cuidem da

segurança, o fazem de modo específico, uma se volta para o horizonte interno civil, a outra para a defesa das áreas públicas contra invasão de inimigos externos.

O século XVII foi sem dúvida muito importante para a gênese da Polícia no mundo, mas será apenas no século XIX que irão nascer as primeiras polícias uniformizadas. Além do uniforme, o século XIX é marcado pelo surgimento de uma polícia especializada no controle da população civil e que era assalariada e detinha certo nível de burocratização institucional (MAUCH, 2007).

O surgimento da Polícia moderna, é evidenciada pelo surgimento dos primeiros grupamentos militares ao longo do século XVII e pela diferenciação inicial das funções dessa força militar nascente. A Polícia moderna é marcada também, como já evidenciado, pelo surgimento dos primeiros grupamentos uniformizados voltados para o policiamento das áreas urbanas, no século XIX. Existe um outro fator que marca o surgimento da polícia moderna, e esse fator diz respeito à redefinição da “vontade pública” em relação ao crime, uma vez que vai ser a preocupação com o controle dos distúrbios civis, e não com o crime e a violência, a orientação primeira de ação da Polícia moderna (MAUCH, 2007).

A Europa foi o palco principal sobre o qual a Polícia moderna nasceu e se desenvolveu, por tanto é possível considerar que a Europa foi o berço da Polícia moderna. Com o passar do tempo, essa nova instituição de vigilância (Polícia moderna) ficou encarregada do exercício da força (violência legítima) em uma Europa marcada pela queda da violência interpessoal. Coube a essa força de segurança nascente, que se aprimorava ao longo do devir histórico, a manutenção quase que exclusiva do controle dos mecanismos da força física, fazendo surgir nos grandes centros urbanos Europeus, grandes espaços pacificados, espaços onde vigoravam leis rígidas e o monopólio completo da utilização da violência legítima pelo Estado através dos seus órgãos, tudo isso em troca da manutenção da paz social (MAUCH, 2007). Para evidenciar a monopolização da utilização da força física pelo estado através dos seus órgãos destaca-se:

[...] A conversão do controle que se exerceria através de terceiros ao autocontrole é relacionada à organização e estabilização de Estados modernos, nos quais a monopolização da força física em órgãos centrais permitiu a criação de espaços pacificados. Em tais espaços, os indivíduos passaram a ser submetidos a regras e leis mais rigorosas, mas ficaram mais protegidos da irrupção da violência na sua vida, na medida em que as ameaças físicas se tornaram despersonalizadas e “monopolizadas” por especialistas [...] (MAUCH, 2007, p.111).

A contribuição acima, faz menção clara ao surgimento de uma organização especializada no controle dos distúrbios civis, organização que poderia utilizar livremente da força e de um aparato estatal particular, para a manutenção de espaços geográficos pacificados,

“[...] caracterizada pela pressão contínua e uniforme, quase despercebida, que não controla o indivíduo de forma direta, mas que não deixa de ter sobre ele influência decisiva [...]” (MAUCH, 2007, p. 111).

Ao longo deste tópico, foram apresentadas de forma geral, os principais elementos que gravitam em torno da gênese e desenvolvimento histórico da Polícia moderna na Europa. A Europa foi o palco inicial sobre o qual se gestou a polícia enquanto uma das mais importantes instituições estatais responsável pela segurança pública e manutenção da ordem, todavia faz-se necessário abordar as particularidades que orbitam em torno do modelo de Polícia Londrino, objetivando dar mais solidez às principais características que marcam a gênese da polícia moderna na Europa, ressaltando os caracteres peculiares que a Inglaterra imprime em sua instituição policial, e fazem dele um modelo de profissionalização e complexificação institucional da instituição policial.

### **5.3 As peculiaridades do Modelo de Polícia Londrino**

Com relação aos estudos acerca do desenvolvimento institucional das polícias, pode-se afirmar que existem diversas correntes que orientam a condução e desenvolvimento destes estudos. Existe uma corrente que considera o desenvolvimento institucional da Polícia como sendo um mecanismo de opressão de classe, mecanismo utilizado pelas “classes proprietárias” para controlar e oprimir as “classes subalternas”. Essa corrente interpretativa inscreve-se em um contexto de intensas mudanças sociais/urbanas imprimidas em grande medida, pela consolidação da revolução Industrial na Europa em meados do século XIX (BATITUCCI, 2010).

Uma outra corrente interpretativa argumenta no sentido de inscrever a polícia como uma ferramenta eficiente e necessária para o enfrentamento das negativas consequências advindas do conjunto de mudanças sociais, negatividades que somente pela ação da instituição policial, poderiam ser evitadas, cabendo à Polícia a responsabilidade de prevenir e conter a desordem e o crime. Atualmente, destaca-se uma terceira corrente analítica que enxerga a Polícia como uma instituição multifacetada, utilizada por todas as classes sociais, para atingir diversas finalidades, as quais variam conforme o interesse e a ideologia da classe social envolvida no processo (BATITUCCI, 2010).

Ainda que seja clara a existência de diversas correntes interpretativas, é importante considerar que para a maioria dos autores existe um certo consenso em torno da constituição das polícias modernas pelo mundo, sobretudo na Europa e nos EUA. Nessa direção, encontra-se em Batitucci (2010):

[...] durante o séc. XIX, a polícia, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, desenvolveu-se no sentido da profissionalização e da legitimidade, conquistando o monopólio da atividade de enfrentamento ao crime e à desordem social (BATITUCCI, 2010, p.31).

Como evidenciado anteriormente, a Europa vai ser um dos berços do nascimento da instituição Policial moderna, nessa direção e partindo da contribuição de Batitucci (2010), o surgimento e consolidação da Polícia Metropolitana de Londres será abordada, ressaltando suas principais características, uma vez que a compreensão do modelo londrino de polícia, corrobora para a compreensão de inúmeros aspectos que ainda hoje, permeiam as instituições Policiais de todo o mundo.

Partindo de uma leitura que tem como ponto crucial a evolução institucional das organizações policiais, a Polícia Metropolitana de Londres, nascida em 1829, desponta como um modelo novo e moderno de Polícia, modelo este que abandona o papel meramente repressivo e passa a incorporar novas determinações voltadas para a prevenção criminal circunscrita no interior de um Estado representativo (BATITUCCI,2010).

A principal inovação inaugurada pelo modelo londrino de Polícia, localiza-se na dimensão preventiva, priorizada, em detrimento da esfera meramente repressiva daqueles comportamentos tidos como desviantes perante a lei. O policiamento moderno inaugurado e expresso através do modelo londrino, mesmo possuindo bases legais para operar por meio da coerção e repressão, privilegia o consenso genérico, demonstrando por meio deste, que o poder exercido pela instituição policial é legitimado pelo Estado (BATITUCCI, 2010).

O modelo londrino de polícia, busca no consenso genérico e na ideia de que como parte de um Estado representativo, compete à organização policial operar também pelo consenso, na mediação política entre povo e a elite. A Polícia metropolitana de Londres, juntou em seu interior uma série de novas demandas organizacionais incompatíveis com um modelo organizacional cunhado na pura repressão (BATITUCCI, 2010).

Em tempos passados, a Polícia inglesa praticava um modelo de policiamento esporádico e episódico, policiamento que era exercido principalmente por agentes “não públicos” (privados) que agiam mediante a contratos particulares de prestação de serviço ou via pagamento monetário. A “nova polícia” londrina foi o primeiro modelo a desenvolver e agir por meio da prevenção criminal, e para atingir esse fim, desenvolveu-se como prática institucional as “patrulhas constantes” para auxiliar na prevenção, em lugar da pura e simples repressão (BATITUCCI,2010).

A “nova polícia” metropolitana de Londres, buscou melhorar a sua imagem institucional frente às classes subalternas, dessa forma a instituição moveu-se no sentido de

suplantar a desconfiança e falta de credibilidade que ela tinha com os seguimentos subalternos. A despeito das inovações do modelo inglês, o modelo militarista é mantido em um primeiro momento, as estruturas das patrulhas eram bastante similares à imagem das forças armadas. Encontra-se em Batitucci (2010):

[...] a ideia de consenso ou consentimento que subjaz o amadurecimento institucional da polícia londrina, na primeira metade do século XIX, seria produto tanto da “pacificação das relações sociais” na sociedade inglesa, isto é, da incorporação das classes trabalhadoras ao processo político – pela conquista do direito ao voto e a representação parlamentar, principal fonte de resistência à organização policial – como de políticas e estratégias organizacionais deliberadas, desenvolvidas no sentido de dotar a polícia de condições institucionais para a conquista de legitimidade social [...] (BATITUCCI, 2010, p.33)

É importante destacar, que o modelo de Polícia de Londres, na busca de estabelecer o consenso entre as classes sociais, dialoga e assume uma função cara ao Estado Inglês, deixando subtendida a indissociável relação entre segurança pública e Estado, de forma que indica que a Polícia moderna dialoga com estruturas e organizações das mais variadas naturezas, e insere-se em uma realidade socio-política peculiar.

A instituição policial de Londres, que inaugura, como já dito, a polícia moderna, é marcado pela aplicação de um conjunto de medidas inovadoras, muitas das quais já destacadas em porções interiores do corrente item, contudo vale destacar que uma das características principais inovações se inserem na lógica da aplicação de normas burocráticas, no que tange a organização institucional. Acerca da organização burocrática da Polícia londrina, destaca Batitucci (2010):

[...] a nova polícia seria organizada por princípios de uma hierarquia burocrática, com uma cadeia de comando em linhas quase-militares; regras e regulamentos governavam vários aspectos da vida do policial (uso de uniforme, hábitos de higiene, formas de tratamento de populares e superiores hierárquicos, horários de trabalho, etc.) e não só aqueles relacionados à sua atividade de patrulha; a adesão a estes regulamentos era inculcada por meio de formação e treinamento (BATITUCCI, 2010, p.33).

A instituição policial de Londres é sobretudo uma instituição burocrática, além dos regulamentos e normas que se desenvolveram, a partir delas pode-se dizer que a polícia engendra um processo de profissionalização cada vez mais complexo. Ao lado da “organização burocrática”, existem novidades institucionais que são destacadas por Batitucci (2010): “sistema de disciplina e conduta; sistema de patrulhas; uniformização; espírito público; uso limitado da força; primazia da prevenção; efetividade; organização burocrática; mandato da lei; neutralidade política”.

A busca pela legitimidade marcou todo o modelo de Polícia inglês desde o seu surgimento e foi mantido ao longo da consolidação e desenvolvimento institucional inglês. A



busca de legitimidade presente na Polícia londrina é expresso também na forma de organização as patrulhas permanentes, que eram elaboradas previamente de forma pré-programada, em uma tentativa de evitar influências políticas e monetárias. O processo de seleção e recrutamento dos policiais passou obedecer a uma estrutura própria não apenas de seleção inicial baseada em um sistema particular de evolução de cargos e salários. Desenvolveu-se uma espécie de “plano de carreira” (progressão por mérito e antiguidade), e a estabilidade no emprego passou a ser uma realidade para o policial de boa conduta, que ainda tinha de conviver com uma intensa supervisão e controle do seu fazer profissional (BATITUCCI, 2010).

A polícia de Londres buscou a profissionalização e a legitimação das suas ações perante à população de um modo geral, as características apontadas acima, servem para indicar que a Polícia londrina se movimentou cada vez mais direção à profissionalização. Apesar de sempre buscar a legitimidade e consenso, era inevitável que o conflito físico viesse a tona, tendo a polícia de utilizar da coerção física repressão para a resolução dos conflitos. O que difere o modelo londrino dos demais, é que a Polícia metropolitana de Londres utilizava da força e coerção físico como último recurso, sempre mantendo uma postura imparcial e neutra, inscrita nos limites da lei (BATITUCCI, 2010).

Acerca das principais características que marcaram modelo policial de Londres com peculiar, escrevendo-o na seara da polícia moderna, destaca-se em Batitucci (2010):

[...] a “nova polícia” representou um passo importante na construção das três características essenciais da polícia moderna: ela é pública, pois representa tal transferência da segurança de uma comunidade de sistemas privados ou quase privados para o Estado; é especializada no sentido de que desenvolveu uma missão específica voltada exclusivamente para a prevenção e repressão de crimes; e finalmente, caminha na direção da profissionalização, dado que inaugura instrumentos organizacionais especificamente direcionados para a qualidade e o desempenho no exercício de suas funções (BATITUCCI, 2010, p.34).

Em linhas gerais. O modelo de polícia gestado em Londres, representou um passo importante na construção da Polícia moderna. A instituição policial é uma das principais instituições responsáveis para a manutenção da segurança pública, falar em segurança pública é falar também em polícia. É fundamental, todavia, realizar um resgate da historicidade das forças policiais pelo mundo, uma vez que ao resgatar essa historicidade, muitos aspectos que hoje servem de sustentáculo da polícia contemporânea são revelados.

Ao longo deste tópico/item, foram apresentadas de forma geral, os principais elementos que gravitam em torno da gênese da caracterização do modelo de Polícia metropolitana de Londres. Durante o desenvolvimento do item, o modelo londrino foi apresentado desde o seu desenvolvimento inicial, passando pela caracterização dos seus

elementos mais essenciais. A Europa foi o palco inicial sobre o qual se gestou a Polícia enquanto instituição estatal responsável pela segurança e manutenção da ordem, todavia a Europa, apesar da sua importância, não carrega em si a totalidade dos fatos relativos à gênese da polícia. Para tanto é fundamental também para o desenvolvimento desta pesquisa, explorar o surgimento da Polícia nos EUA, evidenciando quando possível, as similaridades e diferenças para com o modelo londrino de polícia.

#### **5.4 Gênese, forma e a consolidação do modelo policial norte-americano**

Com o modelo Norte-Americano de polícia, nasce inicialmente vinculado à tradição inglesa, uma vez que os EUA guardam uma relação histórica importante com o velho mundo, pois historicamente, os EUA foram colônias de povoamento inglesas, e partilham com a Inglaterra a idéia de que tanto o poder político governamental e a autoridade policial deveriam ser limitados frente à proteção dos direitos individuais (BATITUCCI, 2010).

O sistema americano vai herdar da Inglaterra um modelo policial já bastante sólido (como demonstrado no item anterior) e a sua evolução ao longo do século XIX será bastante veloz. A transição de um horizonte de policiamento semiprivado, baseado em um sistema de recompensas, para uma estrutura burocrática associada à administração governamental local, foi bastante rápida. O modelo de polícia norte americano vai se gestar em um ambiente marcado pelo pluralismo político circunscrito no interior de um regionalismo local de mando político e imerso em uma enorme diversidade étnica, tais peculiaridades próprias aos EUA, vão contribuir para que a instituição policial Norte Americana evolua ainda mais rapidamente (BATITUCCI, 2010).

Apesar das semelhanças e da herança recebida do velho mundo, o modelo Norte Americano de polícia apresenta características peculiares, e a principal dela se inscreve em um contexto de forte dependência das estruturas de poder locais, “localismo” político que vai interferir até mesmo no controle de comportamento dos policiais (BATITUCCI, 2010). Compete abordar em seguida, as principais características do modelo norte-americano, ressaltando as suas peculiaridades em comparação com o modelo londrino.

Como apresentado por Batitucci (2010), durante determinado percurso histórico, a instituição policial dos EUA foi objeto de exploração da ação política local, em uma relação de subordinação. A estrutura policial era bastante frágil e metamorfoseava-se constantemente ao sabor das mudanças políticas locais. Partindo do contexto supracitado, é possível considerar que no caso dos EUA, que a autoridade policial se liga mais ao indivíduo que à instituição. O modelo americano baseia-se mais na relação direta com o cidadão do que a um conjunto de

normas burocráticas da instituição. Acerca de algumas características particulares ao modelo Norte Americano, esclarece Batitucci (2010):

Dessa maneira, em vez de depender de sua legitimidade institucional, de um código formal de comportamento e de um sistema de supervisão, de uma forma muito objetiva, cada policial americano tinha que estabelecer sua própria autoridade entre os cidadãos que ele patrulhava. Isso não seria evidentemente possível se ele constantemente contraditasse padrões e expectativas locais em prol de um ideal burocrático impessoal. Logo, embora isso signifique diferentes padrões de policiamento em diversos locais, a polícia tenderá a refletir e vocalizar os conflitos da comunidade, em vez de estabelecer e manter padrões que os transcendam (BATITUCCI, 2010, p.36).

Em um primeiro momento, é possível identificar a incongruência de um padrão burocrático institucional, com uma forma de operar baseada na flexibilidade e adaptabilidade dos padrões de policiamento, que incorporavam características específicas de cada local, em lugar da adoção de uma uniformidade de padrões de comportamentos ditados pela organização. Por um lado os policiais norte-americanos concentravam menos “poder” em suas mãos, mas por outro lado possuíam também menos limites legais institucionais, culminando em um amplo poder discricionário no seu fazer profissional.

Apesar de ligar-se ao poder político local, e de ser mais flexível que o modelo Londrino, o modelo policial dos EUA mantinha certo nível de burocratização, e pode ter sido uma das principais estruturas burocráticas urbanas, e por isso foi alvo da disputa política pelo controle dos cargos e conseqüentemente da atividade de repressão e controle social desempenhada por ela. A disputa constante das elites locais pelo controle da polícia, vai ser um dos maiores obstáculos para o amadurecimento institucional da instituição policial dos EUA (BATITUCCI, 2010).

Ainda que mais lenta frente ao modelo londrino, a profissionalização da polícia do novo mundo ocorreu paulatinamente, e o a instituição das “patrulhas preventivas” suscitaram a necessidade de um controle e supervisão permanente dessas patrulhas, desenvolvendo-se assim, meios mais eficientes para tal finalidade. Outro exemplo de complexificação institucional da Polícia no novo mundo, pode ser encontrado na uniformização das forças policiais que se massificou entre 1850 e 1880, tanto nos grandes quanto nos pequenos centros urbanos (BATITUCCI, 2010). Vale destacar o fenômeno da massificação da polícia uniformizada nos EUA, nessa direção argumenta Batitucci (2010):

[...]. A massificação da polícia uniformizada nos Estados Unidos, até os anos de 1880, estaria relacionada ao crescimento mais amplo das burocracias de serviços públicos urbanos do final do século XIX e não simplesmente a demanda das elites sobre o controle dos trabalhadores ou das classes perigosas, a despeito de a polícia oferecer serviços desta natureza. As administrações públicas urbanas nos Estados Unidos, na

última metade do século XIX, passaram a se orientar para a oferta de um crescente conjunto de serviços racionalizados (tais como a polícia, bombeiros, esgoto e saúde pública), que antes eram disponibilizados por entes privados diversos (BATITUCCI, 2010, p.37).

O fenômeno da massificação da uniformização da polícia Norte Americana, ilustra bem o processo de profissionalização e burocratização da instituição policial, contudo a uniformização da polícia reflete um processo de complexificação e aumento da burocracia pública de um modo geral, burocratização que está diretamente ligada à modificação da base material sobre a qual, a sociedade se erguia até então. O antigo sistema baseado em relações de poder local tornou-se insuficiente frente à crescente elevação criminalidade, que aumentava na mesma proporção que os centros urbanos cresciam.

Além da uniformização, existem outros elementos que podem ser destacados como características do modelo policial do novo mundo, características que encerram de uma vez por todas a guinada da instituição policial em direção à profissionalização e institucionalização progressiva:

Nesse sentido, sinais de institucionalização progressiva da polícia poderiam ser identificados não apenas pelo uso sistemático do uniforme, mas também pelo recrutamento interno para os postos de liderança, pela separação entre as funções de patrulhamento e de investigação, pela especialização nas funções em cada área de atuação, pela criação e uso de critérios universais, não discricionários, meritocráticos e ímpessoais para a condução das atividades [...] (BATITUCCI, 2010, p.37).

Todos os fatores supracitados contribuíram para a despolitização da polícia americana, culminando em um processo de racionalização e burocratização crescente, que transporta a instituição policial para a modernidade. O modelo Londrino foi o precursor, inaugurou a polícia moderna e influenciou o desenvolvimento da polícia no novo mundo, contudo é fundamental ponderar, que embora influenciado pelo modelo policial do velho mundo, a polícia norte americana guarda características peculiares, que foram apresentadas sucintamente ao longo do corrente item.

### **5.5 O caminhar histórico da Segurança Pública brasileira: Período colonial até o Estado democrático de direito Londrino**

As primeiras instituições policíacas brasileiras foram criadas antes mesmo da independência política do país, é possível destacar como uma das primeiras instituições criadas, a Intendência Geral de Polícia da Corte. Criada em 1808, a Intendência Geral era responsável pela manutenção da ordem pública e deveria zelar pelo abastecimento da cidade do Rio de

Janeiro (capital). Como atribuições principais, a Intendência Geral deveria investigar crimes e capturar criminosos e escravos em fuga (SOUSA E MORAIS, 2011).

Conforme salienta Batitucci (2010), a Intendência Geral não se ocupava apenas de atividades relativas segurança pública, indo além de uma fonte de auto afirmação do poder político do príncipe, frente às forças políticas tradicionais da sociedade brasileira. A Intendência Geral também se ocupava de certas funções administrativas que tinham o intuito de transformar e modificar a paisagem urbana, para tanto era necessário cuidar da urbanização, iluminação pública, saúde pública e saneamento básico. Quem coordenava os trabalhos da Intendência Geral de Polícia da Corte era um intendente nomeado diretamente pela coroa portuguesa, sobre a figura do Intendente encontra-se em Batitucci (2010):

O intendente ocupava o cargo de desembargador, com status de ministro de Estado e, no que se refere à segurança pública, detinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e então prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a execução da sentença [...] (BATITUCCI, 2010, p.39).

Como salientado por Batitucci (2010), o cargo de intendente no que tange à segurança pública detinha funções que hoje podem ser equiparadas às funções do ministro de Estado e desembargador. O Intendente foi uma das figuras mais importantes surgidas ainda no período colonial. O intendente geral acumulava um grande número de funções, mantinha em uma das mãos um tipo de poder que atualmente pode ser associado com o poder judiciário, e na outra mão concentrava a função de repressão, que na cena contemporânea pode ser associada com a atividade desempenhada pelas polícias militares por fim, o intendente geral concentrava um mistura de funções legislativas, executivas e judiciárias.

A Intendência Geral de Polícia da Corte não é a única organização que merece ser destacada. A Guarda Real de Polícia (GRP) criada em 1809, figura como um dos principais marcos históricos que subsidiaram o surgimento ulterior das polícias militares no Brasil. A GRP ficava à disposição do intendente geral para que esta realização do controle social nas ruas do Rio de Janeiro.

Criada no século XIX, a GRP era formada por homens pagos na sua maioria egressos do exército imperial, homens que eram empregados em longas jornadas de trabalho e cuja a função principal era a manutenção da ordem por meio da repressão, agindo sempre no interesse das elites locais. É importante deixar claro, que a GRP nasce em meio a uma sociedade escravocrata e como visto acima, tinha como atribuição principal a manutenção da ordem social especificamente na cidade do RJ, sede da coroa portuguesa (BATITUCCI, 2010).

Acerca da GRP, pode-se encontrar em Sousa e Morais (2011):

Outra instituição criada no século XIX foi a Guarda Real de Polícia, que posteriormente deu origem às Polícias Militares do Brasil. Criada em 1809 e organizada militarmente, a Gurada Real possuía amplos poderes para manter a ordem. Era subordinada ao intendente-geral de polícia e não possuía orçamento próprio [...] (SOUSA E MORAIS, 2011)

A intendência Gearal e a sua Guarda Real de polícia são importantes organizações nascidas ainda no período colonial, que vão servir de base para a porção inicial do período imperial, contudo elas ficaram restritas à cidade do Rio de Janeiro.

O período imperial trouxe um novo ânimo para o brasil, promovendo diversas alterações na organização política e social. Convém destacar que ao longo do período imperial, ocorreram movimentos importantes, que contribuíram para o processo de solidificação da instituição policial brasileira, são eles: “A Constituição de 1824, o Código Penal de 1830, a crise do Primeiro Império em 1831 e o Código de Processo Penal de 1832 abriram o espaço para a experimentação institucional e a modernização das instituições de justiça criminal.” (BATITUCCI, 2010, p.39).

Em meio ao contexto descrito acima, destaca-se o surgimento da figura do juiz de paz, que culminou com o fim dos cargos de origem colonial modificando sobremaneira o sistema judicial existente. O Juiz de paz que ocupava um cargo eletivo e condensava poderes administrativos, policiais e judiciais, foram as primeiras autoridades formais responsáveis pelos pequenos arraiais e distritos mais distantes (BATITUCCI, 2010, p.39-40)

Posteriormente ao Juiz de Paz, surgem os primeiros Juizes de Direito, bacharéis formados que após serem nomeados pelo imperador, ficavam a cargo das comarcas. Apesar das várias figuras que surgem ao longo de todo o período imperial brasileiro, é fundamental considerar que do ponto de vista jurídico, o cenário era extremamente débil e frágil, transpassado por mandonismos locais diversos, que primavam pela manutenção do controle social, quase sempre realizado com o uso da violência legítima ou não (BATITUCCI, 2010. p. 40).

O campo jurídico modificou-se intensamente ao longo do período em questão, ainda que resguardada a sua fragilidade, esse sistema se move na direção da manutenção do controle social. Em meados de 1831, surge a Guarda Nacional (GN), uma força nacional paramilitar originada no seio das elites agrárias que suplantou de uma vez por todas as tropas regulares, substituindo gradativamente as estruturas herdadas do regime colonial pela nova dinâmica organizacional imperial (BATITUCCI, 2010, p.40).

A GN dentre as suas atribuições possuía como dever a defesa da constituição e deveria além de defender a pátria auxiliando o exército no controle das fronteiras, funcionar

como uma força policial interna preservando a ordem pública ou a reestabelecendo caso houvesse necessidade. Com relação à sua subordinação, a GN era respondida diretamente ao ministro civil da Justiça, todavia as autoridades políticas e jurídicas locais também exerciam algum nível de controle sobre a Guarda nacional (BATITUCCI, 2010, p.40).

Partindo de uma leitura objetiva, a Guarda Nacional refletia em sua estrutura organizacional a dinâmica de classes vigente na sociedade imperial dos anos 1850. Através de uma atividade não remunerada, visava repartir a responsabilidade da manutenção da ordem com as elites locais interessadas em assegurar as seu direito de propriedade. A distribuição de cargos e patentes seguiam a mesma estratificação social presente na sociedade imperial dos anos 1850, os oficiais eram quase sempre originados das altas castas sociais, pois a patente de oficial era sinônimo de poder e de elevada posição, quanto mais lata a patente, mais elevada a posição social de quem a detinha. Por sua vez, os soldados que compunham a GN, eram oriundos dos estratos mais baixos (artistas, operários, posseiros e negros) (BATITUCCI, 2010 p.40-41).

Para além da criação e desenvolvimento do sistema judicial, da criação da Guarda Nacional, vales destacar outra importante inovação surgida no período imperial, para tanto destaca Batitucci (2010):

Uma segunda inovação é representada pelo Corpo de Guardas Permanentes – instituição que originou as Polícias Militares contemporâneas –, subordinado ao ministro civil da justiça na corte e aos presidentes de Província, no Interior. Organizava-se por patrulhas em serviço 24 horas, nos grandes centros urbanos e quando a situação assim exigisse (BATITUCCI, 2010, p.41).

O Corpo de Guardas Permanentes, merece grande destaque, pois além de servir como pedra fundamental para a organização das instituições policiais contemporâneas, ela serve para solidifica de uma vez por todas a diferenciação e separação que passou a existir entre atividades desempenhadas pela “polícia” e as atividades próprias ao sistema jurídico. A instituições encarregadas das atividades definidas como “atividade de polícia”, exerciam sobretudo a a vigilância das ruas e manutenção da ordem, primando pela “tranquilidade pública”. A justiça em seu turno, lidava com crimes mais graves que envolviam predominantemente homens brancos. (BATITUCCI, 2010, p.41).

Uma questão importante é levanta no parágrafo acima, e merece aqui um recorte argumentativo :ainda que todo o desenvolvimento e gestão inicial das instituições que viriam a compor os órgãos responsáveis pela segurança pública brasileira ocorreu em um contexto marcado por uma realidade embebida em relações escravocratas, a diferenciação entre “polícia” e “Justiça”, reforça a importância que o fator “raça/cor” teve e ainda tem em todas as atividades

ligadas direta ou indiretamente à segurança pública. O recorte apresentado será devidamente tratado ao longo deste trabalho.

O Corpo de Guardas Permanentes, instituição de onde originou-se a Polícia Militar subordinava-se diretamente à corte e à nível local, aos presidentes de província e organizava-se por meio da realização de patrulhas ostensivas lançadas nas ruas em períodos que poderiam chegar à 24 horas por dia nos centros urbanos mais numerosos.

Atrelada à criação do Corpo de Guardas Permanentes, surge um regulamento que define o perfil e insere um conjunto de especificações para o ingresso de indivíduos interessados em alistar-se no Corpo de Guardas Permanentes. O regulamento ficou conhecido em MG por “Regulamento da Força Policial”. Sobre o regulamento dos permanentes, esclarece Batitucci (2010):

O primeiro regulamento dos permanentes (ou Força Policial, como passou a ser designado em Minas Gerais a partir de 1835) determinava que “poderiam alistar-se cidadãos brasileiros, de 18 a 40 anos, que tenham descendência, sobriedade e robustez e que servirão enquanto quiserem”.<sup>3</sup> Além disso, bastava um atestado do juiz de paz ou autoridade equivalente sobre a vida pregressa do candidato (BATITUCCI, 2010, p.41).

Uma terceira inovação que merece ser destacada, surge ainda no período Regencial, e pode ser associada diretamente ao nascimento da Polícia Civil brasileira. Nessa direção salienta Batitucci (2010):

A terceira e última inovação do período da regência, e que completa a definição do sistema de justiça criminal consolidado durante o século XIX, é a Chefia de Polícia e os seus delegados e subdelegados de polícia, os equivalentes funcionais das Polícias Cíveis contemporâneas (BATITUCCI, 2010, p.42).

Em meados de 1841, a figura dos delegados de polícia provincial vai assimilar todas as funções que antes cabiam aos juízes de paz (Acusar, reunir provas, ouvir testemunhas, etc) além de desempenharem funções novas, como a distribuição de mandados de prisão, concessão de fianças e o julgamento de alguns delitos considerados como “menores” (BATITUCCI, 2011).

## **5.6 Aspectos gerais acerca da segurança pública no contexto histórico da primeira República 1889-1930 e da Era Vargas**

A proclamação da república em 1889 promoveu a alteração de inúmeros aspectos da vida social e econômica do Brasil, resguardando é claro a composição da classe dominante que permaneceu inalterada em seus aspectos fundamentais, a abolição da escravidão e a adoção de um regime federalista descentralizado, somou-se ao elevado crescimento urbano das



principais cidades brasileiras, corroborando para a necessidade da evolução das instituições policiais responsáveis pelo controle social e manutenção da ordem (SOUSA E MORAIS, 2011).

A abolição formal da escravidão vai afetar de formas diversas à vida social brasileira, e não foi diferente com o trabalho desempenhado pelas instituições responsáveis pela segurança e controle social. Acerca da relação existente entre o fim da escravidão e a modificação da atividade policial no contexto da primeira república, destacam Sousa e Morais (2011):

No aspecto social, a abolição da escravidão afetou profundamente o trabalho policial. O papel das polícias no controle social concentrava-se na vigilância das classes urbanas perigosas e, com o fim da escravidão, as polícias reinterpretaram sua função na estrutura de controle social. Uma das primeiras tarefas impostas ao aparelho policial foi o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos (SOUSA E MORAIS, 2011, n.p).

O trabalho do policial ao longo do períodos imperial e como foi possível observar até aqui, era realizar o controle social, propriamente dizendo, estabelecer o controle e a vigilância das classes urbanas consideradas perigosas, e o ex-escravo que migrava do meio rural para as cidades, tornou-se a encarnação do perigo.

Ao longo da primeira república (1889-1930) vão surgir novos mecanismos focados no controle e vigilância social, mecanismos influenciados pelo direito positivo. O código penal que foi reformado em 1890 figura como um importante exemplo da influência que o direito positivo exerceu no período, pois definia que “a ênfase deveria recair sobre o criminoso e não sobre o ato criminal” (Sousa e Moaris, 2011, n.p).

A ideia geral implementada pelo novo código, era culpabilizar ainda mais o indivíduo pelo crime, desconsiderando o ato criminal em si, para tanto, as práticas comuns que faziam parte do cotidiano das classes tidas como “perigosas” passaram a ser criminalizadas, em suma é possível dizer que ocorreu uma espécie de “criminalização do hábito”.

Ao longo dos seus pouco mais de 41 anos de existência, o frágil arranjo político que compôs a Primeira República foi erodido pela permanência e crescimento de práticas clientelistas e pelo localismo. O golpe de 1930 simbolizou o seu fim definitivo e marcou o início de uma nova ordem política baseada na figura de um Estado forte, que fosse capaz de guiar o país para uma nova estrada de desenvolvimento.

A escalada de Getúlio Vargas ao poder consolidada em 1937, é uma das principais marcas do período histórico que vai de 1930 à 1945 e que recebeu o título de “Era Vargas”, tamanha a importância e influência que a figura personalista do Vargas teve no período. Em

termos práticos, o regime cunhado por Vargas foi marcado pelo autoritarismo, pela centralização no plano federativo e pela diminuição da esfera política partidária (SOUSA E MORAIS, 2011).

Como visto acima, a escalada do autoritarismo será uma das marcas principais da Era Vargas, algumas instituições irão ganhar uma posição de destaque em meio a esse contexto de exacerbação da dimensão autoritária, essa instituição vai ser a Polícia. “A polícia iria assumir papel fundamental na construção e manutenção desse regime autoritário. Suas tarefas foram ampliadas, sendo suas competências controle de grupos políticos dissidentes” (Sousa e Morais, 2011, n.p.).

Durante a Era Vargas, a força policial assume papel de destaque, com um dos principais sustentáculos do governo, e as bases centrais herdadas da primeira república são mantidas e ampliadas. O grupo de pessoas consideradas “perigosas” que na primeira república era composto basicamente de ex-escravos, foi ampliado no contexto varguista, passando a englobar alguns grupos políticos que eram considerados “inimigos políticos” do Estado brasileiro, falamos basicamente de comunistas e judeus. Para responder e atender a essa nova função, o aparato policial precisou ser redimensionado, destacam Sousa e Morais (2011):

As polícias sofreram várias transformações para se adequarem as novas configurações constitucionais. Logo, nos primeiros meses do governo Vargas, promoveu-se uma ampla reforma nos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal e de alguns outros Estados. Delegados foram exonerados e substituídos por pessoas de estrita confiança do regime. Esse foi o primeiro passo para o redimensionamento do aparato policial brasileiro (SOUSA E MORAIS, 2011, n.p).

O conjunto de alterações sofridas pela organização policial ao longo da Era Vargas, não modificaram de forma orgânica o cerne das instituições policiais, o que se viu foram um conjunto de transformações que reformaram sobretudo a estrutura organizacional do aparato das polícias, aproximando ainda mais a Polícia do Estado, que passou a utilizar da violência legalizada do ponto de vista institucional, contra os opositores políticos.

Em 1934, foi implantada uma ampla reforma estrutural da polícia, reforma que em suma, expandia e aumentava a estrutura e a área de atuação do aparato policial: “Em 1934, foi implementada uma ampla reforma na estrutura da Polícia – Decreto nº 24.531, de 2 de junho de 1934” (Sousa e Morais, 2011, n.p). A reformar empreendida em 1934, irá além de redefinir e ampliar as funções e responsabilidades dos quadros que compõe a instituição policial, irá ampliar especificamente o poder do chefe de Polícia, que passará a concentrar em si um enorme poder, acima até mesmo do ministério da justiça, exercendo controle direto sobre os órgãos de repressão tanto a nível federal, quanto a nível estadual.

O então presidente Getúlio Vargas, empreendeu no que tange à Segurança Pública, uma política de repressão policial diretamente controlada por ele, que se assentava no tripé: “polícia política, legislação penal e crimes políticos e Tribunal de Segurança Nacional” (Sousa e Martins, 2011, n.p). Merece destaque, a ampliação da vigilância política, centralizada junto ao Distrito Federal com a Polícia Civil assumindo o papel de destaque.

Ainda na era Vargas, é possível identificar a ampliação do vínculo formal entre o Exército e a instituição policial, encontra-se em Sousa e Moraes (2011):

Além desse vínculo formal, o Exército também fornecia equipamento às polícias e completava a formação da oficialidade. A partir desse período ocorre o sucateamento das PMs, haja vista só utilizar armamento e treinamento aprovado pelo Exército brasileiro, o que gerou uma defasagem de tecnologia que até hoje atinge as Polícias Militares (SOUSA E MORAIS, 2011, n.p).

O vínculo entre Estado, polícia exército será melhor debatido ao longo do item seguinte, em que serão analisados os seguintes períodos: Regime Militar (1964-85) e Estado Democrático de Direito (a partir de 1985).

### **5.7 Aspectos gerais acerca da segurança pública no contexto histórico do Regime Militar (1964-85) e do Estado Democrático de Direito (1985)**

Em 1964, é inaugurada uma das fases mais marcantes da história brasileira, a ditadura civil-militar de 1964. Não é o objetivo deste subitem realizar uma análise completa do ponto de vista histórico acerca de um do período em questão, mas sim, apresentar as principais características assumidas e pela “segurança pública” ao percurso histórico da ditadura. A mesma abordagem é assumida ao analisar o Estado Democrático de Direito, período igualmente importante da história brasileira, mas que será trabalhado de forma geral, com ênfase na identificação dos padrões que gravitam em torno das instituições responsáveis pela segurança pública/Policiais.

Como explicitado acima, a ditadura Civil Militar nascida em 1964, pôs fim ao pequeno voo democrático ensaiado pelo Brasil até então. O Golpe militar de 64, irá escancarar um Estado com características ainda mais autoritárias e burocráticas que aquelas presentes durante o período varguista. O aparato policial será utilizado durante a vigência da ditadura civil-militar, a exemplo da era Vargas, para perseguir aqueles que se opunham ao “governo”, exacerbando a dimensão repressiva, abusando de prisões arbitrárias e da tortura.

A nova ordem política inaugurada pelo golpe militar, desenvolveu-se com base na lógica da “caça” ao “Inimigo Interno”, inimigo interno este, que era definido não apenas pela instituição policial como na era Vargas, mas em grande medida pelas forças armadas, que

durante a ditadura militar irão exercer o quase monopólio da coerção política-ideológica (SOUSA E MORAIS, 2011).

Para levar a cabo a repressão e autoritarismo, a instituição policial foi novamente reestruturada, e o que se viu foi um recrudescimento ainda maior que ampliaram a dimensão repressiva da polícia, exacerbando ainda o autoritarismo. A respeito da reorganização pela qual a instituição policial passou durante o período das ditaduras, encontra-se em Sousa e Morais (2011):

Para tanto, foi necessário reorganizar o aparato policial existente, ampliando sua competência e subordinando-o ao controle das Forças Armadas, especialmente do Exército. A Constituição Federal de 1967, seguindo a tradição brasileira, manteve as Polícias Militares como reserva e forças auxiliares do Exército. Entretanto, introduziu uma novidade: a fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu as Guardas Cívicas e incorporou seus efetivos às Polícias Militares, que passariam a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades e sob tutoria do Exército brasileiro (SOUSA E MORAIS, 2011, n.p).

Não obstante o controle que o exército passa a ter sobre as instituições policiais, em 1967 vai ser criada através do decreto-lei nº317, de 13 de março de 1967 e pelo decreto-lei nº 667, de 2 de junho de 1969 a Inspeção-Geral das polícias militares e do Exército, conhecida por IGPM. Competia a IGPM supervisionar e controlar as Polícias Militares estaduais de todo o país, criando normas reguladoras que modificaram até mesmo a estrutura organizacional das polícias. A IGPM exercia influência até mesmo junto às academias de formação, controlando os currículos e os programas de treinamento utilizados para a formação dos policiais. O poder e interferência do exército junto a polícia será tamanho, que até mesmo as promoções passavam pelo crivo da IGPM (SOUSA E MORAIS, 2011).

A dimensão repressiva imposta e que sustentou toda a ditadura militar que já era grande, tornou-se ainda maior quando em 1967, foi criada a Lei de Segurança Nacional (LSN), nessa direção destacam Sousa e Morais (2011):

Para completar o aparato repressivo, foi decretada em 1967 a Lei de Segurança Nacional (LSN), em que eram detalhados os vários crimes contra a Segurança Nacional. O efeito dessa lei foi devastador para as liberdades individuais no Brasil. Cabia à Justiça Militar julgar os crimes previstos na LSN. Sua função era dar um caráter de legalidade ao sistema repressivo montado (SOUSA E MORAIS, 2011, n.p).

A lei de segurança nacional revelou uma das facetas mais cruéis da ditadura militar, ela significou o fim de todas as liberdades, sobretudo as liberdades individuais legalizando de uma vez por toda o sistema repressivo operacionalizado pelas polícias militares.

O ano de 1985 chega e com ele também chega o fim da ditadura militar, e o Brasil começa a vislumbrar um horizonte democrático. Em meados de 1987 é convocada e instaurada

a Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na constituição federal do Brasil de 1988, constituição está, que trouxe inúmeras inovações em diversas áreas, dentre elas na política de segurança pública, pode-se destacar em Sousa e Morais (2011):

As inovações constitucionais, na seara da Segurança Pública, foram significativas, há uma tentativa legal de mudança do paradigma reativo para uma ação policial pró-ativa (preventiva), bem como ocorreu a inserção do princípio da gestão participativa na resolução dos problemas da violência e da criminalidade, conforme se pode vislumbrar pela redação do Artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 2010): “A segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (SOUSA E MORAIS, 2011, n.p).

A constituição de 1988 ela cunha objetivos fundamentais que tem no seu horizonte a construção de uma sociedade livre e democrática, livre justa e solidária. A política de segurança pública será também influenciada pelo novo ânimo de mudanças, a própria noção de segurança pública irá modificar-se, atrelando-se aos direitos humanos como via de acesso à cidadania plena.

### **5.8 As polícias militares do Brasil no limiar da CF/88 e persistência do vínculo com o exército**

Ao analisar diferentes percursos históricos, foi possível identificar a polícia militar enquanto uma instituição dinâmica, que se modificou ao longo da formação sócio histórica brasileira, culminando na forma assumida por ela durante a consolidação do Estado democrático brasileiro, temática abordada no item anterior. Por meio dessa leitura é possível “significar” a instituição policial, definindo os principais fatores norteadores do seu funcionamento, para tanto encontra-se em Soares (2019):

Segundo a Constituição, as polícias militares (PMs) são forças auxiliares e reserva do Exército (artigo 144, paragrafo 6º), e sua identidade tem expressão institucional por intermédio do Decreto n. 88777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo decreto-lei n. 1.406 de 24 de junho de 1975, e do Decreto-lei n. 2020, de 12 de janeiro de 1983 [...] (SOARES, 2019, p.31).

As balizas legais que respaldam do ponto de vista constitucional o funcionamento das polícias militares no Brasil, explicita a existência de um forte vínculo entre a o Exército e a PM, pois em última instância o exército passa a ser o responsável pela coordenação e controle da instituição policial, enquanto as secretárias de segurança dos entes federativos (estados), possuem autonomia sobre a orientação e planejamento das suas respectivas instituições.

O vínculo entre as polícias militares e o exército é assegurado pela própria constituição, que garante através de um conjunto de decretos e artigos a perpetuação desse

vínculo por força de lei. A escolha e indicação dos comandantes gerais das PMs é outra prerrogativa do exército assegurada constitucionalmente, que serve para ilustrar a ligação perene existente entre exército e as PMs. Encontra-se em Soares (2019):

[...] Indicá-los é prerrogativa do Exército (artigo 1º do Decreto-lei n.2010, de 12 de janeiro de 1983, que modificou o artigo 6º do Decreto lei n. 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o artigo 6º do decreto-lei n. 667/69), ao qual subordinam, pela mediação da inspetoria Geral das Polícias Militares (que passou a integrar o estado-maior do Exército em 1969, as segundas seções (as PM2), dedicadas ao serviço de inteligência, assim como as decisões sobre estruturas organizacionais, efetivos, ensino e instrução, entre outras [...] (SOARES, 2019, p.31).

As balizas legais apresentadas até aqui, demonstram que mesmo em um ambiente animado pela tônica democrática, a Constituição Federal de 1988 tratou de preservar o vínculo existente entre o exército e as PMs, desenhando um modelo de polícia e conseqüentemente de segurança pública, no qual os papéis desempenhados pelo exército e pela polícia se confundem.

Além da falta de clareza na definição dos papéis a serem desempenhados pelo exército e pela polícia na ceara da segurança pública, destaca-se uma espécie de imprecisão no que tange à cadeia de comando: “Há, portanto, duas cadeias de comando, duas estruturas organizacionais, convivendo no interior de cada Polícia Militar (PM) em cada estado da federação” (SOARES, 2019, p.31).

Tratando da dualidade existente na cadeia de comando, é possível vislumbrar que no interior de cada instituição policial subsistem duas “cadeias de comando”, duas estruturas organizacionais convivendo lado a lado em uma espécie de relação mutualista. Cadeias de comando diferentes suscitam o surgimento e desenvolvimento de diferentes estruturas organizacionais que dão sustentação à essa duplicidade de comando. Sobre essa “dupla cadeia de comando” destaca-se em Soares (2019):

[...] Uma delas vertebrava a hierarquia ligando as praças aos oficiais, ao comando geral da PM, ao secretário de Segurança e ao governador; a outra vincula o comandante geral da PM ao comandante do Exército, ao ministro de Defesa e ao presidente da república. Apesar da autoridade estadual sobre a “orientação e planejamento”, a principal cadeia de comando é a que subordina as PMs ao Exército [...] (SOARES, 2019, p.32).

Conforme expresse acima, a principal cadeia de comando existente no interior da instituição policial militar, é aquela que vincula a PM ao exército: “[...] as PMs não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função [...]” (SOARES, 2019, p.32). Em que pese toda a evolução sofrida pelas PMs vivenciada com maior pungência durante o processo de redemocratização, em especial com a promulgação da CF/88, é inegável a forte ligação entre exército e polícia, ligação que foi herdada do período antidemocrático

ditatorial de 1964, que em última instância traduz-se na subordinação das PMs ao exército. Apesar da relação supracitada, é preciso definir qual função as PMs passam a exercer nesse novo contexto.

As PMs, são instituições responsáveis pela garantia do pleno gozo dos direitos e liberdades por parte dos cidadãos. Quando esse escopo de liberdade e direitos é ameaçado, compete à instituição policial zelar para a sua preservação, seja por meio da utilização de meios pacíficos ou pelo uso comedido e moderado da força, movendo-se sempre na direção da mediação dos conflitos, no estrito limite da legalidade e no limiar do respeito aos direitos humanos (DH). (SOARES, 2019).

Sobre a função das instituições policiais em um ambiente democrático salienta Soares (2019):

Em síntese: as PMs são definidas como força reserva do Exército e submetidas a um modelo organizacional concebido a sua imagem e semelhança. Por isso, têm até treze níveis hierárquicos e uma estrutura fortemente verticalizada e rígida. A boa forma de uma organização é aquela que melhor serve ao cumprimento de suas funções. As características organizacionais do Exército atendem a sua missão constitucional, porque tornam possível o “pronto emprego”, essencial às ações bélicas destinadas à defesa nacional [...] (SOARES, 2019, p.33).

Em suma compreende-se mediante o exposto, que o papel a ser desempenhado pelas instituições policiais é diferente daquele desempenhado pelo exército, contudo permanece viva a já demonstrada ligação entre exército e polícia, ligação está preservada e assegurada pelo ordenamento jurídico legal, como ficou expresso no corrente item. Todavia, convém destacar qual é a função desempenhada pelas PMs em um ambiente democrático: “O dever das polícias [...] é prover segurança aos cidadãos, garantindo o cumprimento da lei, ou seja, protegendo seus direitos e suas liberdades contra eventuais transgressões que os violem” (Soares, 2019, p.33).

Ao longo do item corrente, ficou demonstrada que mesmo após a emergência e relativa solidificação de um ambiente democrático marcada pela promulgação da constituição de 1988, as instituições policiais, como um dos principais órgãos responsáveis pela execução da política de segurança pública no Brasil, mantiveram-se atrelados por força de lei à estrutura organizacional do exército. As funções e o que se espera das instituições policiais nesse novo horizonte foram reconfiguradas e atualizadas, como demonstrado acima.

Buscou-se até o presente momento empreender a construção de uma base sólida o bastante para que a temática da segurança pública brasileira na contemporaneidade fosse erguida, para tanto foram apresentados até aqui, os elementos fundamentais para a compreensão da gênese e forma das organizações policiais pelo mundo, culminando na análise da especificidade da evolução policial no Brasil.

Ao longo do próximo item, a segurança pública será abordada de forma mais direta, inserida no contexto democrático pós CF/88. Procurar-se-à contextualizar a segurança pública por meio de uma abordagem inicialmente conceitual e concisa, explorando os seus limites e potencialidades e tendo como pano de fundo a segurança pública como uma dimensão cara ao Estado democrático de Direito.

### **5.9 A segurança pública no contexto do Estado democrático de Direito**

Para tratar da temática da segurança pública deve-se primeiro afastar à ideia de que existe um consenso em torno do tema. A cena contemporânea vivencia a cada dia um nível de complexidade diferente, e conseqüentemente a segurança pública como esfera indispensável para à vida em sociedade, torna-se igualmente complexa, de forma que existem diversos caminhos e correntes.

Existem inúmeras respostas para uma mesma questão, algumas destas respostas compreendem que a “segurança” descreve situações sociais onde o crime é ausente ou raro, ou um estado social marcado pela pacificidade e pelo respeito às leis, sociedades estas que para serem “seguras”, devem ser desprovidas de crimes. A respeito da conceituação do termo segurança, destaca Soares (2019):

[...] uma primeira hipótese: segurança descreve uma situação da vida social em que não ocorrem crimes ou que eles são raros. Ou, ainda, segurança é o nome que se dá a um estado de coisas que caracteriza a vida social quando ela é pacífica e transcorre sem crimes, afirmando-se, portanto, a plena vigência do respeito às leis. Ou: segurança é a qualidade que distingue sociedades sem crime ou quase desprovidas de crimes. Estas seriam sociedades “seguras”, nas quais indivíduos viveriam “em segurança” (SOARES, 2019, p.85)

Algumas correntes vinculam a noção de segurança à noção de crime, sendo considerado seguro aquele ambiente onde o crime é ausente. A hipótese ressaltada parece ser bastante simples, e não deixa de fazer um certo sentido, afinal de contas é bastante lógico considerar segura uma realidade social marcada pela ausência de crime, contudo tais hipóteses trazem um equívoco bastante sério.

Assim como a segurança, a noção de crime é uma construção social, por conseguinte mutável e passível de modificação ao longo da história. Em última instância “crime” é tudo aquilo que é definido pelo Estado. O Estado é também uma construção social em constante movimento, e já assumiu diferentes formas ao longo do tempo, implicando conseqüentemente também na metamorfose daquelas condutas/ações tipificadas enquanto



crime. Compete ao Estado definir aquilo que é crime, e como o ente Estado encontra-se em constante transformação, a definição e tipificação dos atos criminais é etérea (SOARES, 2019).

Considerar o conceito de segurança vinculado exclusivamente à um contexto de ausência de crime, além de não levar em conta a dinâmica de uma sociedade em constante movimento, esquece de um fator muito importante: A noção de um ambiente verdadeiramente seguro é incompatível com realidades sociais que violam direitos e liberdades individuais, complementa Soares (2019):

[...] Pelo pouco que se sabe, há menos crimes sob o totalitarismo. Contudo, o fato de haver menor número de crimes em sociedades politicamente autoritárias não significa que teocracia, fechamento cultural, perseguições, torturas, censuras e execuções gerem segurança pública [...] Resumindo: nem sempre ausência de crimes (ou número reduzido de crimes) corresponde a segurança pública [...] (SOARES, 2019, p.85-86)

Em realidades totalitárias persiste a sensação constante de que a qualquer momento algum direito possa ser violado, as instituições estatais são vistas com desconfiança, principalmente às organizações estatais responsáveis pela manutenção da segurança pública e pelo sistema judicial, tais organizações passam a serem vistas com extrema desconfiança e medo, partindo desse pressuposto compreende-se que “segurança tem menos a ver com crime e mais a ver com confiança e ausência do medo” (SOARES, 2019, p.86).

Existem outras correntes analíticas que vinculam a segurança pública à ausência de qualquer tipo de violência, afinal é natural pensar que em uma sociedade segura as práticas de violência em ambientes públicos sejam reduzidas. A vinculação do conceito de segurança pública com a ausência de violência, a exemplo das correntes que associam segurança à ausência de crimes, também se mostra insuficiente, uma vez que alguns tipos de violência passam despercebidos, não sendo contabilizados pelas estatísticas, por ocorrerem no ambiente doméstico ou por serem culturalmente aceitas (SOARES, 2019).

Apesar de insuficiente e incompleta, a associação da segurança à baixas práticas de violência no espaço pública, fornece importantes elementos para tratar do adjetivo “público” que acompanha à segurança. Conforme salienta Soares (2019):

[...] Ela é considerada pública porque afeta a coletividade, constituindo-se em um bem universal. O adjetivo “público”, aqui, não se opõe ao significado de “privado” enquanto sinônimo de “doméstico”, mas a “privado” enquanto “exclusivo”, isto é, correspondendo à qualidade daquilo que não se compartilha (SOARES, 2019, p.86).

O público não é domínio exclusivo do privado e nem o privado é domínio exclusivo do público. A ideia que vincula segurança à baixas práticas de violência no espaço público é incompleta e desconsidera que mesmo aquela violência praticada no ambiente doméstico, é

considerada pública, por afetar a coletividade, afinal a segurança é um bem universal que deve ser resguardado pelo Estado.

A “violência” possui significados e sentidos diversos em nossa sociedade, nem todos eles são negativos. Por exemplo: Um criminoso utiliza de práticas violentas para praticar um crime, ele pode agredir a vítima fisicamente e/ou psicologicamente, sendo está uma manifestação da violência considerada negativa pela sociedade. O Estado por sua vez, é o aparato institucional responsável pela segurança pública, e detém o monopólio do uso da violência legitimada por leis, nessa direção a “violência” utilizada pelo Estado, para prender o criminoso da ilustração acima, é socialmente aceita, resguardada por lei e considerada positiva.

Acerca do caráter legítimo de violência, destaca Soares (2019):

[...] Estado, este entendido como aparato institucional que detém o monopólio da violência legítima. Eis aí mais uma acepção positiva de violência – nesse caso, definida como potencial emprego dos meios de correção (armas, polícias, força organizada) a serviço de objetivos aprovados pela sociedade, porque conformes às determinações legais, sendo, sendo a legislação fruto da vontade popular [...]. Em outras palavras, a violência seria legítima quando empregada pelo Estado para proteger direitos e liberdades, evitando, portanto, a violência ilegítima[...] (SOARES 2019, p.87).

Pode-se resumir a centralidade do argumento, no sentido de que compete ao Estado fazer uso da violência legitimada, para garantir o pleno exercício da cidadania, por conseguinte não é tão simplória e direta como parece, a afirmativa de que um ambiente social seguro é aquele onde a violência não é praticada. Existem diversas outras correntes que buscam significar a segurança pública, dentre elas destaca-se aquela corrente que vincula a noção de segurança à ideia de “ordem”.

A vinculação do conceito de segurança à manutenção da “ordem” de forma pura e simples conduz novamente a um engodo, pois no fim desse caminho existe apenas o império imutável da “lei e da ordem”, em tal realidade ficcional, a segurança pública seria a ordem encarnada. Ainda mantendo viva a argumentação corrente, quando a segurança pública transmuta-se em “ordem” encarnada, a própria ordem/segurança passa a ser reificada, ou seja, tratada como um objeto autônomo, pois a “ordem” passa a existir como um fim em si mesma (SOARES, 2019).

Cunhar um conceito de segurança pública não é tarefa fácil, são muitos os caminhos que apesar de inicialmente fazerem certo sentido, no fim conduzem a visões limitadas que sozinhas são incapazes de dar significado à segurança pública. Todavia é possível considerar, que o conceito de segurança pública não pode ser condicionado à manifestação de um único fator (crime e violência), e que a segurança pública não pode ser separada da sua dimensão

política, pois refere-se à toda a coletividade, tangenciando esferas públicas e privadas. Encontra-se uma sistematização da segurança pública em Soares (2019):

[...] segurança pública é a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado democrático de direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais, ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual. O adjetivo “positivo” sinaliza a inexistência do medo e da violência (em seus significados negativos) e a presença da confiança, em ambiente de liberdade. Corresponde, portanto, à fruição dos direitos constitucionais, particularmente daqueles que se relacionam de forma mais imediata com a incolumidade física e moral, e à expectativa de sua continuidade ou extensão no tempo, reduzindo-se a incerteza e a imprevisibilidade, o medo e a desconfiança[...] (SOARES, 2019, p.90).

Através do estudo em tela, compreende-se que a segurança pública somente encontra o seu verdadeiro significado em um contexto ideal de pleno gozo dos direitos sociais, em consonância com a manutenção e conservação do Estado democrático de direito, e no caso específico do Brasil, através da renovação diária de práticas voltadas para a preservação da incolumidade física e moral, mediante a renovação diária das instituições que compõe o Estado democrático, com olhos postos na redução do medo e na íntima ligação e observância dos direitos humanos.

Em partes anteriores do corrente estudo, foi realizado um esforço no sentido de apresentar a gênese das instituições policiais, pois estas desempenham um importantíssimo papel no campo da segurança pública. Tendo como pano de fundo a noção de segurança pública apresentada acima, é possível discorrer sobre qual é a missão das instituições policiais no que tange à segurança pública. As instituições policiais devem em última medida, prevenir para que os direitos sociais não sejam desrespeitados. Acerca do papel das instituições policiais no campo da segurança, salienta Soares 2019:

[...]entende-se que o papel das polícias, assim como o de todas as instituições do campo da segurança pública, é atuar, se preciso, com uso comedido e proporcional da força a fim de prevenir desrespeito aos direitos e às liberdades, promovendo a estabilização generalizada de expectativas positivas, inclusive em relação ao seu próprio comportamento, que não pode trair sua missão constitucional, eminentemente democrática, protetora da cidadania, da vida e da dignidade humana [...] (SOARES, 2019, p.91).

Ao longo do corrente item, foi sistematizado qual o significado que a segurança pública adquire no contexto do Estado democrático garantidor de direitos, para tanto o tema foi exposto de forma a traçar um conceito mais próximo possível da cena contemporânea. O próximo item tem como principal eixo o tratamento da segurança enquanto uma política pública. abordando a sua definição, limites e possibilidades:

### **5.10 As balizas da segurança pública enquanto política**

Políticas públicas podem ser definidas enquanto modelos prescritivos e proscritos de decisões articuladas, decisões que agregam ações articuladas, simultâneas e contínuas, que são empreendidas por uma entidade pública, que pode funcionar, ou não, em rede. Uma política pública deve obedecer a legislação vigente e deve ter em seu horizonte a definição comum de metas, que de certo modo, devem fazer mover recursos humanos e/ou materiais, além evidentemente dos mecanismos inerentes às várias instituições que se ocupam do planejamento e execução de uma política pública hipotética (SOARES, 2019).

Uma determinada política quando executada em seus vários níveis de gestão, por uma entidade pública, atuando junto ao interesse comum ou ao bem pública, pode ser considerada política pública, todavia existem outros elementos definidores. Ainda sobre as políticas públicas é importante deixar claro, que a definição adotada por Soares (2019) estabelece que o protagonismo na mobilização dos recursos humanos e materiais disponíveis no âmbito das instituições públicas é de responsabilidade das instituições públicas, contudo todo esse escopo de recursos pode ser acessado por terceiros por intermédio de acordos e/ou parcerias, entretanto convém ressaltar que o protagonismo aqui é da esfera pública.

O conceito de segurança pública apresentado aqui não admite flexibilizações interpretativas, não admite a intromissão e protagonismo do interesse privado, nesses termos destaca-se em Soares (2019):

Resta identificar critérios de juízo da legitimidade das interpretações daquilo que corresponderia, em cada contexto, ao interesse comum ou ao bem público, sob o risco de abalarmos toda a construção conceitual (assim como a legitimidade da própria política pública praticada, qualquer que seja ela), infundindo-lhe o veneno do relativismo e da subjetividade, isto é, da intromissão do interesse privado (no conceito e na realidade histórica constituída pela aplicação do conceito). Essa eventual intromissão do interesse privado (no conceito e na realidade histórica constituída pela aplicação do conceito). Essa eventual intromissão seria por todos os títulos inadequada, porque subverteria os elementos matriciais que qualificam o público enquanto tal [...] (SOARES, 2019, p.93-94).

Conforme salienta Soares (2019), a interpenetração da dimensão privada no âmbito público é inadequada gerando uma completa descaracterização da dimensão pública da política. A dimensão pública é caracterizada pela universalidade, equidade e distribuição efetiva dos recursos, a interpenetração da dimensão privada na ceara pública esfacela o sustentáculo que caracteriza o público enquanto público. Em uma palavra, uma política pública é incompatível com a dimensão privada, sob pena de que o público perca a sua “natureza pública”, a constatação do autor será resgatada em momento oportuno, pois é ponto central para a pesquisa em tela.

Outro elemento que merece ser destacado acerca das políticas públicas é o fato de que e elas somente podem existir dentro do contexto do Estado democrático de direito. O Estado democrático de direito que foi abordado no tópico anterior. Justiça, equidade, pluralismo e liberdade são características pertinentes ao Estado democrático de direito, sem estes é absolutamente impossível que qualquer política pública exista, é nessa dimensão que a Segurança Pública se encontra inserida, e em nenhuma outra (SOARES, 2019).

Tratando especificamente da Segurança Pública, ela encontra-se inserida no interior do Estado democrático de direito, conforme ressalta Soares (2019):

[...] não há política pública senão no âmbito do Estado democrático de direito, em que a justiça toma a equidade como bússola, onde há pluralismo e reina a liberdade, a despeito dos inevitáveis limites e de todas as contradições. No caso específico da segurança pública, esse entendimento não é dispensável, secundário nem suplementar. Ao contrário, é essencial – exatamente porque é dele que devemos extrair a definição da política de segurança, a qual não passa. Como se vê, de um conceito dependente [...] (SOARES, 2019, p.93-94).

Nota-se, que a construção conceitual da segurança pública é fundamentalmente dependente e deve se inserir em uma realidade de horizonte democrático, existe uma compatibilidade dependente entre a Segurança Pública e o Estado democrático de direito. A definição é acertada, contudo existe muito mais que uma “compatibilidade dependente” entre Estado democrático de direito e segurança pública, o que vigora na verdade é uma relação de mutualismo interdependente, na qual um não existe sem o outro.

Ao tratar das “metas” da política de Segurança Pública, Soares (2019) apresenta o argumento que confirma a interdependência entre Estado democrático de direito e política de Segurança Pública. Conforme salienta Soares (2019), compete à segurança pública garantir que os direitos sejam efetivos, afinal não há direito sólido sem a garantia legal de que tais direitos serão aplicados e para fazer cumprir a norma legal, o Estado utiliza-se de diversos subterfúgios, dentre eles do uso comedido da força de forma proporcional e necessária. O Estado de direito funciona pois existe a expectativa hegemônica de que o ordenamento legal será respeitado pelo todo social.

Acerca das demais metas da segurança pública, destaca Soares (2019):

Vejamos: as metas da segurança pública – criar condições para que se universalize a expectativa de que as leis serão cumpridas e dos direitos serão respeitados, sobretudo os fundamentais, como o direito à vida, à incolumidade física e moral, e às liberdades – estão fixadas constitucionalmente e inscritas na razão de ser do Estado [...] (SOARES, 2019, p.95).

A CF/88 estabelece em um conjunto de agências públicas inscritas na ceara da Segurança Pública, agências que possuem a atribuição constitucional e o poder, para a

utilização da força, em condições específicas pautadas pela legitimidade em lugar da coercitividade. A Constituição Federal de 1988 prevê que a orientação das agências de Segurança Pública, dentre elas as polícias estaduais, sejam pautadas pela fidelidade às leis e a cidadania, voltando-se assim para a criação de boas expectativas diminuindo a sensação de insegurança.

Partindo do que foi exposto até aqui, convém apresentar uma definição conceitual acerca da segurança pública, conforme salienta Soares (2019):

[...] política de segurança pública é um modelo de orientação para decisões articuladas que devem desencadear um conjunto sistemático de ações a ser empreendido pelas polícias e pelas demais agências que funcionam sob a autoridade da secretária de Segurança Pública, executado em consonância com os marcos legais vigentes, visando à efetivação prática, tão plena quanto possível, da garantia constitucional de acesso universal e equitativo dos cidadãos a seus direitos individuais e coletivos, valendo-se também, para a realização desse objetivo, da mobilização de parcerias ou acordo cooperativos com outros órgãos governamentais atores da sociedade civil, sem abdicação de suas responsabilidades exclusivas (SOARES, 2019, p.96).

A política de Segurança Pública é responsável por fazer os diversos órgãos e entidades, à funcionarem de modo a cumprir a sua finalidade, estipulando metas factíveis, em uma ambiente transparente. A finalidade da política de Segurança deve obedecer a uma espécie de hierarquia funcional cuja o topo é ocupado pela proteção e garantia da vida, seguida pela necessidade de preservação das condições necessárias para o exercício pleno dos direitos e garantias fundamentais, contidas na constituição federal (SOARES, 2019).

Afinal de contas, no que consiste a política de Segurança Pública? Encontra-se em Soares (2019):

[...] qualquer política pública de segurança consistente destina-se intervir no real (o real socialmente construído, formado por comportamentos, interações, sentimentos, interpretações, projeções e expectativas), aumentando a segurança e reduzindo a insegurança. Por isso mesmo, tem de embutir em sua lógica mecanismos para a absorção do imprevisível e a flexibilidade necessária para acolhê-lo e moldar-se a ele, transformando-o em energia construtiva, não disruptiva (SOARES, 2019, p.102).

Compete à política de Segurança Pública intervir na realidade operacionalizando mecanismos capazes e flexíveis o suficiente, para, como já visto, preservar à vida e garantir direitos. A política de Segurança Pública atende ou deveria atender à satisfação concreta das necessidades sociais coletivas, no caso em questão, pensar a segurança enquanto política pública, implica considerar que as diversas instituições encarregadas, realizam o Serviço Público.

Existem um grande número de definições conceituais, algumas mais amplas, outras mais restritas, acerca do que vem a ser serviço público, todavia encontra-se em Zanella (2017):

É no sentido amplo que se utilizará a expressão doravante, de modo a distinguir o serviço público propriamente dito das demais atividades administrativas de natureza pública, ou seja, polícia, fomento e intervenção. Daí a nossa definição de serviço público como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, como o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (ZANELLA,2017, p.139).

As atividades materiais atribuídas por lei ao Estado enquadram-se na definição de serviço público, a segurança pública é exercida por diretamente por órgãos do Estado que visam satisfazer necessidades coletivas, e a “polícia” é incluída no rol das necessidades coletivas que compõe o conceito oferecido por Zanella (2017).

### **5.11 A que se refere o poder de polícia**

Outro ponto importante é definição conceitual do “poder de polícia”. Todo o espaço que gravita em torno do “poder de polícia” é bastante espinhoso não vinculando-se apenas ao campo do direito administrativo. Conforme salienta Zanella (2017), O “poder de polícia” é afetado em dois pólos distintos. Em um dos pólos temos o cidadão que precisa exercer os seus direitos de forma plena e cristalina, assegurada pelo Estado. O outro pólo é ocupado pela administração pública, pelo serviço público, que tem a incumbência de condicionar o exercício dos direitos coletivos e utiliza para isso do “poder de polícia”.

Em uma perspectiva conceitual, Zanella (2017), utilizando-se de uma leitura oferecida por Cavalcanti (1956), compreende que poder de polícia é um meio de garantia de direitos, uma forma de assegurar direitos individuais ameaçados pelo exercício ilimitado, indisciplinado por parte todo social, indisciplina esta que fere os direitos individuais. Ao poder de polícia resta o papel de cumprir a tarefa de limitar as liberdades visando a garantia das liberdades e direitos fundamentais. Acerca do fundamento do poder de polícia: “O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular” (ZANELLA, 2017, p.153).

O poder de polícia não nasce pronto, a sua vinculação e evolução dentro do Estado democrático de direito não ocorre do dia para noite, nessa direção é fundamental resgatar parte desse caminho, a começar pela origem histórica do termo “polícia”, conforme salienta Zanella (2017):

O vocábulo polícia origina-se do grego politeia, sendo utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado (polis), sem qualquer relação com o sentido atual da expressão (ZANELLA,2017, p.154).

Baseando-se na teoria desenvolvida por Cretella Júnior (1986), Zanella (2017) afirma que já na idade média, especificamente no período feudal o príncipe era detentor do “jus politae”, uma espécie de poder vinculado ao príncipe. O “jus politae” compreendia tudo o que era necessário para garantir o funcionamento da ordem civil, sob a tutela do Estado, em contraste com as competências da ordem eclesiásticas, circunscritas em torno ordem religiosa. (ZANELLA,2017, p.153).

Utilizando-se da teoria desenvolvida por Falla (1962), Zanella (2017), posiciona o “jus politae” por volta do século XV na Alemanha. O “jus politae” sintetiza àquelas atividades designadas pelo Estado. A figura do príncipe que representa a realeza/Estado detém o poder de intervir na vida privada dos cidadãos, e essa “interferência” do príncipe alcança inclusive a esfera religiosa e espiritual e deveria buscar sempre a segurança e bem-estar da coletividade. (ZANELLA, 2017).

Em um primeiro momento, o Estado de direito desenvolveu-se baseado nos princípios liberais, visando a sobretudo a garantia de uma gama de direitos subjetivos com destaque especial para a gama de direitos ligados às liberdades. A liberdade não pode ser posta em risco, salvo em carácter excepcional, uma vez que os direitos individuais devem ser livremente gozados e via de regra, são amplamente assegurados e escritos nas declarações universais de direitos e futuramente estarão contidos nas constituições (ZANELLA, 2017).

Os aspectos apresentados ao longo do item 2.xx “constitucionalismo e estado de direito” conecta-se diretamente com fundamentação originária e definição do “jus politae” explicitada por Zanella (2017), o Estado constitucionalista de Moraes (2015), ambos têm lugar comum no liberalismo, esse dado é bastante relevante.

O Estado liberal atua enquanto algo excepcional, como uma espécie de último recurso, e as intervenções na ceara dos direitos e garantias individuais, só podem ocorrer única e exclusivamente no intento de garantir e assegurar a manutenção da ordem pública: “A polícia administrativa era essencialmente uma polícia de segurança” (ZANELLA, 2017, p.154). Acerca do Estado, observa-se que para Zanella (2017) o Estado apresenta-se fragmentado, e em virtude dessa fragmentação o Estado Liberal converte-se ao longo do tempo em Estado interventor, ligado à ordem econômica e social.

Tratando diretamente da temática em tela (Segurança Pública), Zanella (2017) estabelece que ao longo do século XX, observa-se que a polícia passa a ser vista também de forma dicotômica e fragmentada, de forma que se observa o surgimento de duas “polícias” diferentes: polícia especial e polícia geral. (ZANELLA, 2017).



O poder de polícia passa a mover-se através de novos caminhos, relacionando-se também com relações particulares, tornado o conceito de ordem pública bastante elástico, passando a abarcar também a ordem econômica e social, conforme salienta Zanella (2017):

1. De um lado, passou a atuar em setores não relacionados com a segurança atingindo as relações entre particulares, anteriormente fora de alcance do Estado; o próprio conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social, com medidas relativas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício das profissões, às comunicações, aos espetáculos públicos, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico nacional, à saúde e tantas outras (ZANELLA,2017, p.155).

A outra ramificação do “poder de polícia” apontada por Zanella (2017) surgida também no íterim do século XX move-se na direção da limitação da liberdade individual em detrimento da manutenção da ordem pública, uma espécie de obrigação de fazer que para alguns autores escaparia do escopo do poder de polícia, vinculando-se ao estado, figurando como uma espécie de “instrumento novo” de controle estatal. Nessa direção, ressalta Zanella (2017):

2. de outro lado, passou a possibilitar a imposição de obrigações de fazer, como cultivo da terra, o aproveitamento do solo, a venda de produtos; a polícia tradicional limitava-se a impor obrigações de não fazer. Para alguns autores, essas medidas escapam ao poder de polícia e se apresentam como novo instrumento de que o Estado dispõe para intervir na propriedade, com vista em assegurar o bem comum, com base no princípio da função social da propriedade (ZANELLA,2017, p.155).

O objetivo da imposição pelo Estado, de certas obrigações que em variados casos, pode ferir direitos e garantias fundamentais é promover o bem-estar geral. O “poder de polícia” não assume apenas uma dimensão negativa, proibitiva, mas também uma dimensão positiva, uma obrigação de fazer algo, conforme apresenta Zanella (2017):

Na realidade, quer se trate de obrigação negativa, quer se trate de obrigação positiva, a pessoa que a cumpre está sofrendo uma limitação, em benefício do interesse público. Não se pode dizer que haja atividades estatais de conteúdo diverso quando o Estado impede que o comerciante fixe os seus próprios preços (obrigação de não fazer) ou quando exige que ele ponha à venda determinados produtos estocados (obrigação de fazer). Nos dois casos, o Estado intervém na economia, utilizando-se do seu poder de polícia, sempre com o objetivo de adequar o exercício dos direitos individuais ao bem-estar geral (ZANELLA,2017, p.155).

A grosso modo, observa-se à luz do tópico: “Estado os fundamentos para uma nova leitura” (tópico com base em mascaro sobre o Estado) que a “nova ferramenta” que o Estado passa dispor a partir do século XX, surgida da ampliação da noção e do alcance do poder de polícia, configura-se na ampliação da intervenção do Estado com o objetivo de preservar à propriedade privada, ainda que necessário seja, por meio da ação do poder de polícia, limitar a liberdade individual em virtude do interesse público, lê-se: “manutenção da propriedade privada”.

Torna-se pertinente a abordagem conceitual do “poder de polícia”, conforme salienta Zanella (2017):

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público (ZANELLA, 2017, p.155).

O poder de polícia limita direitos individuais em benefício do interesse público. O interesse público diz respeito à variados setores da sociedade, abrangendo desde à segurança pública, até setores que englobam a proteção do meio ambiente e a defesa do consumidor. O interesse público é múltiplo, tangenciando diversos setores, desse modo faz sentido considerar que a polícia dividiu-se em variados ramos específicos, vinculados aos diversos setores que compõe o interesse público. (ZANELLA, 2017). Partindo da exposição acima torna-se necessário apresentar o conceito legal de poder de polícia praticado no direito brasileiro, nessa direção encontra-se em Zanella (2017):

No direito brasileiro, encontra-se conceito legal de poder de polícia no artigo 78 do Código Tributário nacional: “considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula 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” (ZANELLA, 2017, p.156).

Em suma, a definição contida no código tributário nacional compreende o poder de polícia como sendo uma atividade da administração pública. Essa atividade da Administração pública em suma é o exercício do poder de polícia, atividade regulatória, regulação esta que deve ser desempenhada pelas entidades competentes no estrito limite da lei aplicável, observando sempre o processo legal para que não ocorra de forma algum qualquer abuso de poder no exercício do poder de polícia.

## 6 CAPÍTULO 5: SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE O VELHO (1964) E O NOVO 1990 APÓS CF88

Retornando para 1964 em um cenário de ditadura militar plena, a noção de segurança pública era acompanhada e sobreposta por fortes aparatos de coerção. O contexto de 1964 é atípico, nele a população não era destinatária da política de segurança pública, mas sim alvo de uma política que enxergava na população um potencial ameaça, a suspeição constante e a ameaça permanente à estabilidade e ao poder do Estado davam o tom, conforme salienta Soares (2019):

Os cidadãos não eram os destinatários das ações da segurança nacional. Pelo contrário, eram fontes de suspeita e ameaça à estabilidade do poder do Estado. Essa visão, conectada a um conjunto de práticas autoritárias e arbitrarias, sofreu escassa refração ao longo da transição política. Descolando-se apenas parcialmente da ideologia do Estado forte, a “segurança” transitou para o universo da ideologia tecnocrática e burocrática. Nesse universo discursivo e prático, segurança não era (e não é) pensada como política pública, mas como mero exercício do trabalho policial, que, por sua vez, se resumiria a empregar com presteza e vigor a força [...] (SOARES, 2019, p.103).

A versão da segurança pública adotada no período ditatorial é uma visão embebida pelo autoritarismo arbitrário, a um Estado “forte” aliava-se um governo tecnocrático extremamente burocrático. A Segurança Pública passou a ser um mero apêndice do aparato policial, trabalho este que consistia meramente no uso da força, era necessário fornecer a sustentação da geringonça ditatorial (SOARES, 2019).

O contemporâneo modelo de segurança pública brasileiro é construído sob alguns pilares fundados durante a ditadura cívico-militar de 1964, essa “herança” de forma geral, impacta negativamente no sentido mesmo de ser um obstáculo, para uma organização do modelo policial e da segurança pública como um todo, de forma mais equânime, democrática baseando-se por exemplo na utilização da “inteligência”. As políticas de segurança pública têm-se voltado para uma lógica direcionada para a redução dos danos, danos estes causados também pela manutenção de padrões herdados do período ditatorial (SOARES, 2019).

O período ditatorial embora tenha ficado para trás, como visto, deixou uma herança que influenciou diretamente o ceara da Segurança Pública ao longo dos anos 1990, nessa direção fundamenta-se em Soares (2019):

No Brasil, até meados dos anos 1990, foi predominantemente essa perspectiva tecnocrática, reativa e burocrática das polícias, segundo a qual elas são o que são, porque têm de ser assim, como se a estrutura organizacional brotasse automaticamente de sua essência e realizasse seu destino natural. Como se elas não fossem produto de uma história construída por escolhas políticas (SOARES, 2019, p.103).

A década de 90 poderia ter consagrado uma política de segurança pública forte, capaz de integrar as diferentes de forma construtiva os diferentes órgãos responsáveis pela operacionalização da segurança pública, contudo não foi esse o caso. Os anos 90 não apresentaram qualquer inovação naquilo que diz respeito à segurança pública, o que se viu foi uma falta de qualquer direcionamento, a tecnocracia e a burocracia excessiva ditaram o ritmo da segurança pública ao longo da década de 90 (SOARES, 2019).

O cenário avizinhado 90 longe de ser desanimador, é desafiador e expõe os inúmeros desafios que devem ser percorridos pela Segurança Pública para que ela de fato ocupe o lugar que lhe cabe enquanto política pública. Conforme sustenta Soares (2019), os desafios imensos frente os quais a Segurança Pública estagna-se, já se apresentaram nos anos 1990 e persistem até os dias atuais, contudo não podem ser lidados com uma postura definida por ele de “imobilista”.

Os desafios postos para a segurança pública devem ser enfrentados em todos os níveis de gestão, quer seja municipal, estadual e da união (federal). Nota-se que a nível municipal desde os anos 1990, ocorreram importantes avanços, claro que dentro do limite de atuação dos municípios, contudo é correto dizer que os avanços se concentram, sobretudo, na criação de iniciativas que se basearam em modelos centrados na prevenção criminal e em ações que associam a política de segurança com investimento em urbanização, etc. Os avanços observados a nível municipal, focalizaram na prevenção e não na repressão, contrariando o modelo deixado pelo período ditatorial, centrado em uma polícia reativa e repressiva (SOARES, 2019).

A nível Estadual, já se apresentam desafios e formas para romper o imobilismo no que tange à Segurança Pública: “Aos estados cumpre operar as polícias civis e militares, combinando seu funcionamento adequado com ações de outros setores governamentais” (SOARES, 2019, p.105).

Os maiores desafios na ceara da Segurança Pública estão postos para a união, que deve centrar esforços na realização de estudos e diagnósticos capazes de identificar os principais gargalos presentes na área, além de perquirir qual a motivação dos gargalos identificados, cabendo a ela, criar formas de superar o papel que lhe foi imposto já na década de 90, superar a dimensão de um mero agente responsável pela alocação de recursos do fundo nacional de segurança. O governo federal afim de superar o velho paradigma herdado da ditadura, dever criar condições, para que o conjunto das instituições responsáveis pela política de Segurança, cumpram de fato o seu mandato constitucional, nunca essa assertiva foi tão atual e necessária (SOARES, 2019).

A nível Estadual, já se apresentam desafios e formas para romper o imobilismo no que tange à Segurança Pública: “Aos estados cumpre operar as polícias civis e militares, combinando seu funcionamento adequado com ações de outros setores governamentais” (SOARES, 2019, p.105).

Os maiores desafios na ceara da Segurança Pública estão postos para a união, que deve centrar esforços na realização de estudos e diagnósticos capazes de identificar os principais gargalos presentes na área, além de perquirir qual a motivação dos gargalos identificados. Cabe à união superar o papel que lhe foi imposto já na década de 90, superar a dimensão de um mero agente responsável pela alocação de recursos do fundo nacional de segurança. O governo federal afim de superar o velho paradigma herdado da ditadura, dever criar condições, para que o conjunto das instituições responsáveis pela política de Segurança, cumpram de fato o seu mandato constitucional, nunca essa assertiva foi tão atual e necessária (SOARES, 2019).

### **6.1 A política nacional de segurança pública: caminhos e dilemas**

Outro A primeira vez que se houve falar de uma iniciativa nacional na esfera da Segurança Pública foi em 1998, durante o segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso (FHC), então presidente da república. A ditadura militar brasileira teve o seu fim em meados de 1985, e somente após 13, durante o primeiro mandato do FHC, é que pela primeira vez, ouviu-se falar de um Plano nacional de segurança pública. Conforme destaca-se em Soares (2019):

Sucessivos ministros da justiça do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a colaboração de secretários nacionais de Segurança, gestavam lentamente, um plano nacional de segurança pública [...]. Ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório e decidissem, finalmente, qual seira a agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da união. Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública da história democrática recente[...] (SOARES, 2019, p.114).

Após longos anos de espera, contados 13 anos do fim do período ditatorial, o Brasil vislumbrou pela primeira vez, aquilo que seriam os contornos de uma agenda nacional posta para a segurança pública. O primeiro plano nacional de segurança pública brasileiro consistiu de modo geral, em uma espécie de “carta de intenção”, “carta” que delineava as intenções do governo federal para a área que a priori, mostrou-se assimétrico e heterogêneo: “[...] em função do parto precoce, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assimétrica de intenções heterogêneas [...]” (SOARES, 2019, p.114).

Embora o primeiro plano nacional de segurança pública brasileiro tenha sido criado durante o segundo mandato do presidente FHC, ainda durante o primeiro mandato foram dados passos importantes para a construção de uma pauta “nacional” para a segurança pública, conforme salienta Soares (2019):

Assinala-se que, antes, no primeiro governo FHC, foram dados passos importantes para a afirmação de uma pauta especialmente significativa para a segurança pública, regida por princípios democráticos: foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e formulou-se o primeiro plano nacional de direitos humanos (SOARES, 2019, p.114).

Tratando especificamente do plano nacional de segurança pública nascido no segundo governo FHC, ele trouxe inúmeros pontos positivos e inovações que merecem ser destacados, e dentre eles destaca-se o reconhecimento da preponderância da prevenção criminal, prevenção da violência sobre aquelas ações calcadas na mera repressão criminal. Sobre os pontos positivos contidos no primeiro plano nacional de segurança, destaca-se em Soares (2019):

Entre as boas ideias daquele “plano”, destaca-se o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps), cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores potencialmente criminógenos (SOARES, 2019, p.115).

O governo FHC, através da sua Secretaria nacional de Segurança Pública (Senasp) adotou algumas medidas importantes para a solidificação da política nacional de segurança pública, essas ações concentram-se em três núcleos principais: Cooperação; qualificação e investimento. Nessa direção, salienta Soares (2019):

Importante esforços foram feitos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) na direção certa: estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; apoio a iniciativas visando à qualificação policial; investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativa à privação de liberdade; desenvolvimento de perspectivas mais racionais da gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de Segurança, por meio da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar (SOARES, 2019, p.115).

Observa-se ainda que de forma tímida e inicial, a menção e/ou definição de um sistema de metas pactuadas. A adoção de um sistema de pactuação de metas, vai ao encontro direto de numa perspectiva racionalista, que busca construir um modelo de gestão racional da segurança pública, centrado na elaboração de planos de segurança com o estabelecimento de metas a serem alcançadas.

A perspectiva de elaboração que empregou um olhar “racional” para a segurança pública, curiosamente condiz com as posturas neoliberais centradas em um esquema de privatizações e concessões, que marcou a agenda econômica do governo FHC. A adoção de um sistema de metas e de uma gestão racional voltada para a segurança pública em si simbolizou um enorme avanço, obviamente por romper com a lógica imobilista e reativa herdada da ditadura, lógica que mostrava a seara da Segurança Pública até então, contudo é inegável que tal perspectiva calcada na gestão racional, partilha de um solo comum, este solo é o neoliberalismo.

Um olhar crítico é necessário, uma vez que a adoção de ferramentas de gestão racional adaptadas para a segurança pública chocam-se elas mesmas com a condição de ser e existir das políticas públicas, o problema não é a definição de metas e na gestão racional, o problema é a forma como esta gestão racional da segurança pública poderia se curvar à racionalidade neoliberal, a temática será resgatada posteriormente.

Retornando para o segundo governo FHC e atenção que este último dispensou para à segurança pública, destaca-se à criação do Fundo Nacional de Segurança Pública. A criação do fundo ocorreu também durante o segundo mandato do governo FHC e ficou sobre a responsabilidade da Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP) e serviria como uma espécie de agente indutor de políticas na área (SOARES, 2019).

Apesar dos esforços e progressos surgidos durante a segunda edição do governo FHC, a Segurança Pública enfrentou inúmeros empecilhos, muitos deles ligados ao cenário político frágil e indefinido. A própria Política Nacional de Segurança Pública sofreu da falta de uma estrutura política sólida, e teve podada a sua potencialidade de converter-se em uma iniciativa verdadeiramente progressista e modernizante. Sobre as deficiências do primeiro Plano Nacional De Segurança Pública salienta Soares (2019):

Faltava a esse documento a estrutura política, que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias e a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas (SOARES, 2019, p.114-115).

O cenário de incerteza política de certo modo colocou fim ao incipiente processo modernizante da pauta da segurança pública que ganhou vida pela primeira vez no segundo mandato do governo FHC. Os insucessos daquilo que se pode chamar de primeiros passos na construção de uma agenda nacional de Segurança Pública fracassaram não só em detrimento de fatores políticos, mas também devido a outros fatores conjunturais existentes à época, tais como

a falta de verbas exclusivas destinadas para a área, e como foi visualizado acima, a falta de um plano sistêmico.

Apesar das falhas e da falta de continuidade, importantes passos foram dados pelo governo FHC, que inequivocamente inaugurou uma agenda progressista e modernizante, pensando a Segurança Pública sob um novo patamar, afinal a problemática já era urgente naquela época. Foi firmado pelo governo FHC a proposta de vincular a agenda de SP (Segurança Pública) à agenda dos direitos humanos, promovendo uma postura de integração entre a prevenção e a valorização das boas práticas locais. Acerca da vinculação da agenda de Segurança Pública com a dimensão dos Direitos Humanos, destaca-se em Soares (2019):

[...] Firmou compromisso político com a agenda dos direitos humanos na área da segurança pública com uma pauta virtuosa (prevenção, integração intersetorial e intergovernamental; valorização da experiência local; qualificação policial; estímulo ao policiamento comunitário; apoio ao programa de proteção às testemunhas e à criação de ouvidorias) [...] (SOARES, 2019, p.116).

As iniciativas tomadas durante o governo FHC, como já citado, foram tímidas, porém de máxima importância, pois envolveu a Segurança Pública em uma nova atmosfera, rompendo com a “herança” imobilista deixada pelo período da ditadura militar de 1964, ressalta-se em Soares (2019):

Observe-se que, antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, era marcado por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as ao novo contexto democrático consagrado pela Constituição de 1988 (SOARES, 2019, p.117).

Acerca da CF/88, é necessário destacar que embora ela insira a SP e conseqüentemente à organização das forças policiais e práticas a elas associadas, passam a ser pensada em uma chave democrática e constitucionalista, o autoritarismo continuou a ser a base para se pensar a política de SP. O país mudou, superou uma ditadura militar e supostamente adentrou em uma era democrática, contudo manteve-se a base obsoleta de sustentação da segurança pública, base centrada na repressão e no autoritarismo, o governo FHC como demonstrado, foi o primeiro a tencionar essa realidade, que apesar de dada, mostrou-se reversível e não absoluta.

A “evolução” da pauta da SP continua após o segundo mandato de FHC, ao longo do ano de 2002 em meio a corrida presidencial, tem-se o contato com um novo Plano Nacional de Segurança Pública, plano este apresentado pelo então candidato, que mais tarde viria a ser eleito presidente da república, o Luiz Inácio Lula da Silva. A importância das iniciativas



tomadas durante o período acima exposto são cruciais para a compreensão da Segurança Pública na contemporaneidade, faz-se necessário analisar o período, ainda que brevemente.

Acerca do cenário vivenciado em 2002 salienta Soares (2019):

O primeiro mandato do presidente Lula teve início sob o signo da esperança para a maioria da população, inclusive para aqueles que se dedicavam à segurança pública e acreditaram nas promessas de campanha. Em fevereiro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, como pré-candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e presidente do Instituto Cidadania, acompanhado dos coordenadores do Plano Nacional de Segurança Pública, apresentou o plano à nação, no congresso Nacional, ante a presença do ministro da Justiça, Aloysio Nunes Ferreira, do presidente da Câmara, Aécio Neves, e do presidente do Senado, Ramez Tebet (SOARES, 2019, p.118).

O plano apresentado a época, tinha uma natureza técnica e visava estabelecer uma espécie de consenso, de pacto político que fosse de certo modo supra-partidário, apresentando como um dos aspectos positivos observados inicialmente, o estabelecimento da Segurança Pública enquanto uma política de Estado, e não apenas de governo. Observando o Plano nacional de Segurança Pública proposto por Lula em 2002, destaca Soares (2019):

O Plano nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, com opiniões de gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais variadas disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Nós coordenadores também buscamos incorporar, na medida do possível, bem-sucedidas experiências nacionais e internacionais (SOARES, 2019, p.118).

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da república, e após a concretização da sua eleição, a Secretária nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao ministério da Justiça, foi incumbido de proceder com a implementação do PNSP (Plano Nacional de Segurança Pública). O PNSP era bastante ambicioso e necessitava de pagar alguns pedágios, cumprir algumas etapas para que fosse aplicado em sua plenitude.

Um dos pontos que merece ser destacado, era a necessidade da criação, no contexto específico do PNDS, de um consenso com os governos estaduais, que seria extremamente benéfico para todos os entes federativos (União, Estados e municípios). A formação desse contexto deveria ocorrer de forma gradual, ampliando a aceitação e apoio que o plano necessitava, esse apoio deveria ser buscado sobretudo nas polícias estaduais e na opinião pública de forma geral (SOARES, 2019).

Outro ponto importante que merece ser destacado sobre o Plano, é que o governo Lula assumiu inicialmente o papel de negociador, as negociações deram tom às iniciativas governistas em prol da efetivação do plano, para tanto buscou-se normatização do SUSP (Sistema Único de Segurança pública). A implantação dos gabinetes de Gestão Integrada

(GGIs), era outra tarefa importante que deveria ser cumprida pelo governo Federal em consonância com os governos Estaduais. Sobre a criação dos GGIs destaca-se em Soares 2019:

O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias de todas as instâncias e, mediante convite, as demais instituições da justiça Criminal. As decisões seriam tomadas por consenso a fim de que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual para ações práticas na área da segurança pública, não se temeu a paralisia pelo veto (SOARES, 2019, p.119).

O papel que caberia o governo Federal no tocante ao plano, deveria ser o de fornecer recursos financeiros para a Segurança Pública, e buscou-se as verbas necessárias junto às agências de financiamento. O governo federal deveria enviar também uma proposta de emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e também da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SOARES, 2019).

Analisando o Plano Nacional de Segurança Pública, tendo em mente os pontos destacados acima, resta fornecer uma leitura pragmática das características que se fizeram presentes no Plano que realmente veio à tona em 2003, no curso do primeiro mandato do governo Lula.

O Plano Nacional de Segurança Pública nascido durante o primeiro mandato do Governo Lula, contia um conjunto de medidas que visavam sobretudo às reformas das polícias e do sistema penitenciário e a implantação de políticas de natureza preventiva intersetoriais e integradas, nessa direção salienta Soares (2019):

Em outras palavras, compreendia-se que alterações tópicas produzem efeitos sobre os demais componentes do universo contemplado e que uma transformação suficiente para impactar a realidade da violência criminal requer mudanças simultâneas e sucessivas, em níveis distintos e escalas diferentes, respeitando-se as lógicas e os ritmos específicos (SOARES, 2019, p.120-121).

O programa de reforma das polícias, seria concentrado em pontos específicos, tais como recrutamento, capacitação, treinamento e valorização profissional. A normatização do SUSP, viria com a plena operacionalização das medidas elencadas acima, era defendida uma unificação das polícias que consistia na criação de meios, para que as polícias trabalhassem de forma integrada, baseadas em práticas preventivas (SOARES, 2019).

Ambicioso, esta palavra resume as pretensões da primeira gestão do governo Lula no que tange à segurança pública, e conseqüentemente no que diz respeito ao Plano Nacional de Segurança Público, esboçado no corrente tópico. Fragilidades políticas e outras fraturas, colocaram o ambicioso Plano Nacional de Segurança Pública em segundo plano. Apesar ter

sido coadjuvante, o que se viu ao longo do governo Lula pode ser resumido enquanto um progresso.

O presidente Lula foi reeleito para um segundo mandato, e em meados do ano de 2007, o governo federal lançaria por meio de uma medida provisória, um importante programa voltado para a área da segurança pública, conforme relata Soares (2019):

Em 20 de agosto de 2007, o governo federal lançou, pela Medida Provisória 384, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), comprometendo-se a investir 6,707 bilhões de reais, até o fim de 2012, em conjunto de 94 ações que envolveriam dezenove ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios. Do ponto de vista dos princípios matriciais, o Pronasci reiterou o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula, o qual, por sua vez, incorporava, sistematizava e explicitava o que já estava, embrionária ou tacitamente, presente no Plano Nacional do governo Fernando Henrique Cardoso (SOARES, 2019, p.124).

Em linhas gerais, o segundo governo Lula manteve os princípios gerais contidos no Plano proposto durante o primeiro governo Lula e que já presentes em estágio embrionário no Plano Nacional de Segurança Pública gestado no governo FHC. O Governo FHC deu o pontapé inicial para a evolução naquilo que tange à Segurança Pública, que pela primeira vez em um ambiente democrático, apresentou um planejamento que fugia à lógica repressiva e reativa herdada do período ditatorial brasileiro.

O governo Lula como apresentado, tratou de elaborar ainda no curso do seu primeiro mandato, uma ampliação ambiciosa, a elaboração de um Plano nacional de Segurança Pública, que esbarrou em questões pontuais, impedindo que tal plano florescesse em pleno, o que não impediu que algumas boas práticas fossem implantadas, a criação da Pronasci durante o segundo governo Lula referenda a continuidade destas boas práticas.

Acerca do Programa Nacional de Segurança Pública, convém abordar alguns pontos importantes. O Pronasci fomentava a integração da cultura dos DH, correlacionando as boas práticas relativas aos DH, com a eficiência policial, sem colocar ambas as práticas em lados opostos. Sobre os valores do Pronasci destaca-se em Soares (2019):

Os valores consensuais em pauta – que o Pronasci endossava e enfatizava – eram os seguintes: direitos humanos e eficiência policial não se opõem; pelo contrário, são mutuamente necessários, pois não há eficiência policial sem respeito aos direitos humanos, assim como a vigência desses direitos depende da garantia oferecida, em última instância, pela eficiência policial (SOARES, 2019, p.124)

As PMs (Polícias Militares), desempenhariam um importante papel no âmbito do PRONASCI, pois ela ocupa um espaço importante na construção, e manutenção da democracia, devendo sempre atuar para a proteção dos direitos sociais e a garantia da liberdade, fazendo a

utilização do uso comedido da força. A Segurança Pública e todas as instituições que a compõe, devem ser pensados dentro da lógica democrática (SOARES, 2019).

O PRONASCI carregava com sigilo a iniciativa até então inovadora de valorizar a contribuição dos municípios na ceara da Segurança Pública, conforme salienta Soares (2019):

O Pronasci tinha também o mérito de valorizar a contribuição dos municípios para a segurança pública, rompendo preconceitos restritivos oriundos de uma leitura limitada do artigo 144 da Constituição – contribuição que não se esgota na criação de guardas civis, estende-se à implantação de políticas sociais preventivas (SOARES, 2019, p.124).

O Pronasci lançado por Lula em 2002 traz algo singular para a segurança pública brasileira, ela passa a ser considerada matéria de Estado, marcando a política de Segurança do segundo mandato do governo Lula. Baseado em uma medida provisória (MP), o Pronasci, além de ser a “cara” da segurança pública, simbolizava no período em questão, o empenho do governo federal, que atuou de maneira formal, para fortalecimento dos agentes e das instituições do campo de segurança.

Os governos Lula trouxeram modificações e avanços para o campo da segurança, além do Pronasci vale destacar o surgimento de uma “uma nova cultura institucional” voltada para a área, essa “nova cultura” englobou um sem número de práticas inovadoras ou não, concentradas na área da gestão, que concorreu de forma oficial, para a construção de indicadores de desempenho e na criação de metodologias avaliativas próprias, aplicadas para e na política de Segurança Pública.

O incremento de formas metodológicas próprias e voltadas exclusivamente para a área da segurança, associada uma cultura inovadora no que tange a avaliação do desempenho tanto de instituições como um todo, ou dos profissionais tomados individualmente, foi apresentada primeira mão em meados dos anos 2002, durante os governos Lula, que reciclando os passos importantes que foram dados durante os governos FHC, apresentando sem sombra de dúvidas, uma proposta que ainda que estivessem presentes inúmeros aspectos negativos sobretudo aqueles relativos a falta de vontade política e a descontinuidade das boas práticas, converteu-se sim em um avanço, afinal de contas a Segurança pública era vista e pensada de forma exclusiva, prioritária e não em segundo plano.

A bem da positividade presente nos aspectos acima descritos, algo passou despercebido, ou ainda, no período temporal analisado, não se converteu em uma problemática perceptível, trata-se da “nova gestão da segurança pública” e da assimilação muito em decorrência dessa “nova gestão” das inovações tecnológicas, sobretudo a nível organizacional e de incrementar na formação dos profissionais da segurança. É plenamente possível que um

aspecto inicialmente positivo, converte-se em aspecto negativo no futuro, pois escapava da percepção dos estudiosos do tema naquele período, que a celebrada “nova gestão” e o incremento tecnológico, fossem capturados pela dinâmica capitalista, sobretudo, pela lógica neoliberal.

Além dos aspectos apresentados acima, a qual será dada maior atenção mais à frente, vale ressaltar a existência de outros retrocessos ocorridos ao longo dos governos Lula, sobretudo no que se refere ao Pronasci, conforme destaca-se em Soares (2019):

No entanto, não houve somente avanços. Eis alguns pontos do Pronasci que representavam retrocesso em relação ao plano de segurança com que o presidente Lula venceu a eleição de 2002: a) em vez de unidade sistêmica, fruto de diagnóstico que identificava prioridades e revelava interconexões entre os tópicos contemplados pelo plano, tinha-se a listagem de propostas, organizadas por categorias descritivas (em si discutíveis), mas essencialmente fragmentárias e inorgânicas, isto é, desprovidas de estrutura política (SOARES, 2019, p.125).

Soares (2019) prossegue com os apontamentos:

b) o envolvimento de um número excessivo de ministérios lembrava o Piaps, com seus méritos e suas dificuldades. A intenção era excelente, mas o arranjo não parecia muito realista ao se considerar, por um lado, o grau de atomização de nossa máquina pública e, por outro nível de burocracia e de departamentalização dos mecanismos de gestão (SOARES, 2019, p.125).

Entre salvos e feridos, avanços e retrocessos, permaneceu a cultura do autoritarismo, que permeava e ainda permeia a Segurança Pública. Os avanços observados não deixam de ser avanços, mas não foram fortes o suficiente para romper com a casca autoritária que atrofiava e ainda atrofia o campo da Segurança, este é o saldo final dos dois anos dos governos Lula (SOARES, 2019).

## **6.2 A segurança pública no limiar da contemporaneidade**

O limiar da contemporaneidade é marcado pela descontinuidade dos grandes planos de segurança pública, em um misto de imobilismo e crescimento da criminalidade de forma geral. A presidenta Dilma Rousseff inscreve-se diretamente nesse cenário, e descontinua as expectativas positivas que se tinha em relação ao Pronasci, que foi substituído por um grande plano de combate aos homicídios, plano apresentado em conjunto pelo então ministro da justiça à época, pelo José Eduardo Cardoso, que apresentou o “plano de combate aos homicídios” no RJ (SOARES, 2019).

A descontinuidade da política de segurança pública é acompanhada de perto por fissuras na teia democrática brasileira, trata-se do impeachment da presidenta Dilma, que

sepultou de uma vez por todas qualquer vislumbre de ação na ceara da segurança pública, conforme salienta Soares (2019):

O golpe parlamentar interrompeu o segundo governo Dilma içou Michel Temer ao poder para cumprir uma agenda neoliberal extremada de natureza eminentemente regressiva, liquidando direitos arduamente conquistados e comprimindo investimentos e políticas públicas (SOARES, 2019, p.129).

A saída não voluntária da presidenta Dilma do poder executivo simbolizou como visto, uma ruptura do tecido democrático brasileiro e uma interrupção abrupta das Políticas de Segurança Pública, que no caso da gestão Dilma, ficou relegado à um plano contra o avanço dos homicídios.

Para além das questões pautadas acima, o impeachment da presidenta Dilma simbolizou de certo modo o avanço de um projeto bastante específico que sempre esteve presente, alternando estados de dormência e de ofensiva, trata-se do projeto neoliberal. A problemática neoliberal será resgatada em momento oportuno.

A gestão do presidente Michel Temer consagrou a retomada da ofensiva neoliberal e das pautas propostas pela extrema direita, de caráter regressista, comprimindo as políticas públicas de um modo geral. Apesar da “natureza” do governo Temer, vale ressaltar que ocorreram iniciativas importantes no que tange ao campo da segurança pública, nesses termos vale apenas apresentá-las.

Indubitavelmente uma das marcas do governo Temer naquilo que diz respeito à Segurança Pública, foi a intervenção federal/militar no Estado do Rio de Janeiro, ocorrida no ano de 2018, entre os meses de fevereiro e dezembro. Acerca da intervenção federal no Rio de Janeiro destaca Ribeiro (2018):

[...] por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, o Presidente da República, com fundamento no Art. 84, inciso X, da constituição cidadã de 1988, decretou uma inédita intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública [...] (RIBEIRO, 2018, p. 9).

A intervenção federal/militar no RJ foi justificada pelo governo Temer com a resposta do Estado frente ao agravamento dos índices criminais no Rio de Janeiro ao longo do ano de 2017, período no qual ocorreram mais de 6.731 homicídios, número que superou os homicídios ocorridos ao longo do ano de 2016 em 7,5% (RIBEIRO, 2018).

A gestão Temer, alegando “grave comprometimento da ordem pública”, como visualizados linhas atrás, decretou por decreto, uma intervenção federal/militar em um dos entes

federativos mais importantes do país e sem dúvidas, um dos mais importantes da região sudeste. Nesses termos, convém recorrer à Ribeiro 2018:

No caso concreto da intervenção na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, deu-se para salvaguardar e pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, consoante Art. 36, inciso III, da carta de outubro, mais precisamente para conter a maior crise de segurança pública na história do Estado do Rio de Janeiro, tornando os cidadãos reféns da incontrolável violência, dominada pelos poderes dos traficantes, das milícias e da criminalidade em geral que lá imperam, aliado a corrupção e a dilapidação dos cofres públicos por políticos cariocas (RIBEIRO, 2018, p.12).

Convém destacar, que no curso da intervenção federal/militar orquestrada e levada à cabo pelo governo federal no estado do RJ, ocorreu o brutal e até os dias de hoje sem solução, assassinato da Marielle Franco, vereadora do PSOL. O assassinato da vereadora Marielle Franco foi um crime bárbaro, e repercutiu no cenário internacional, colocando ainda na berlinda a política de Segurança Pública do governo Temer, que não se esgotou apenas na intervenção federal supracitada.

Conforme salienta Ribeiro (2019), o governo federal criou por meio da MP nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Além do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, destacam-se ainda na gestão Temer, a criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Destaca-se em Ribeiro (2018):

Nessa direção, tramitou no Congresso Nacional, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e, portanto, no último dia 11 de junho de 2018, foi sancionada a novel Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, na qual em resumo, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do 7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (RIBEIRO, 2018, p.10).

Tratando especificamente da criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, é importante destacar que o Art. 40-A, contido na lei 13.502/2017, traz uma série de competências do novo ministério, dentre as quais destaca-se a responsabilidade de coordenação e promoção da integração da Segurança Pública a nível nacional, em todo o território, coordenando todos os entes federativos, da união ao município. Encontra-se no Art40-A da lei 13.502/2017:

Art. 40-A. Compete ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública:

- I - Coordenar e promover a integração da segurança pública em todo o território nacional em cooperação com os demais entes federativos;
- II - Exercer:

- a) a competência prevista no art. 144, § 1º, incisos I a IV, da Constituição, por meio da polícia federal;
- b) o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, na forma do art. 144, § 2º, da Constituição, por meio da polícia rodoviária federal;
- c) a política de organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, nos termos do art. 21, caput, inciso XIV, da Constituição;
- d) a função de ouvidoria das polícias federais; e
- e) a defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal indireta; e

III - planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional.” (NR) (LEI 13.502/2017).

O Ministério Extraordinário da Segurança Pública tem a sua composição explicitada no Art. 40-B, que dispõe sobre a estrutura do ministério, composto pelo departamento de Polícia Federal, departamento de polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário nacional, Conselho nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional de Segurança e por uma secretária. Sobre a composição do Ministério, vale resgatar o Art.40-B da Lei 13/502/2017:

N “Art. 40-B. Integram a estrutura básica do Ministério Extraordinário da Segurança Pública o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e até uma Secretaria.” (NR).

O governo Michel Temer destaca-se não apenas pela criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, mas principalmente pela instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), aprovado pela câmara dos deputados em 11 de abril de 2018, sendo sancionada pelo presidente da república em 11 de junho de 2018, através da lei ordinária federal nº13675.

A lei 13675 além de instituir o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cria-se também a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), conforme declina o capítulo 1, das disposições preliminares no artigo 1º da referida lei:

Nesse CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (LEI 13675).



O Sistema Único de Segurança Pública, ou simplesmente Lei SUSP carrega em seu interior alguns pontos extremamente benéficos para toda a ceara da Segurança Pública, dentre eles vale destacar a criação do SIEVASP (Sistema Integrado de Educação e Valorização profissional, que teve por finalidade coordenar e supervisionar atividades educacionais nos variados níveis (gerencial, técnico e operacional) (Ribeiro, 2018).

O SEIVASP conforme salienta Ribeiro (2018), buscava a proposição de metodologias inovadoras como técnicas educacionais voltadas para o aprimoramento das atividades de segurança. As técnicas de educação empregadas eram voltadas de forma geral, à educação qualificada, continuada e integrada, associada com mecanismos de valorização dos profissionais da Segurança Pública.

A criação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) é outra medida que merece ser desatacada como ponto positivo do SUSP. A RENASP de uma forma concisa, concentra-se, assim como o SEIVASP, na área educacional, sobretudo voltando-se para iniciativas alicerçadas nas boas práticas profissionais, tais como: difusão da cidadania e todas aquelas iniciativas que acertadas com a defesa e promoção dos Direitos Humanos (Ribeiro, 2018).

Em meio a um cenário de turbulência institucional e de fraturas na democracia que marcou a gestão Temer, desde um tumultuado processo de impeachment, até o fim da sua gestão, nem os mais otimistas analistas poderiam conceber que seria instituído o Sistema Único de Segurança Pública, além das outras iniciativas já citadas voltadas para a segurança pública.

O quase completo ciclo imobilismo que marcou a segurança pública durante o primeiro mandato e a parcela do segu7ndo mandato do governo Dilma foi quebrado pela gestão Temer, que tornou a Política nacional de Segurança Pública algo concreto, superando o plano meramente retórico.

Uma evolução ocorreu, porém ela não resolveu e nem poderia resolver a questão da segurança pública por completo. O multifacetado campo da Segurança Pública é complexo, problemáticas como a da violência ou o aumento do número de homicídios entre a população negra não podem ser resolvidos por iniciativas exclusivamente voltadas para a segurança pública, é preciso que as políticas conversem entre si, a construção de pontes de diálogo é fundamental.

## 7 CAPÍTULO 6: NEOLIBERALISMO, UMA RACIONALIDADE?

O capítulo 2 buscou-se de configurar uma espécie de carta de apresentação do neoliberalismo, passando por uma caracterização inicial que foi da gênese até a exposição de características específicas, diferenciando este, do liberalismo clássico.

Ao longo do desenvolvimento dos itens supracitados, o neoliberalismo foi explorado sempre na direção da ampliação da sua caracterização e da exposição das suas peculiaridades, passando necessariamente pela abordagem das especificidades do neoliberalismo no Brasil. Outro aspecto evidenciado ao longo do capítulo 2 foi o delineamento da alvenaria teórica que ligou todo o escopo neoliberal à Segurança Pública e ao Estado capitalista.

O presente tópico tem por objetivo avançar ainda mais na caracterização do neoliberalismo como mecanismo intrínseco ao capitalismo e como agente indutor de metamorfoses e transformações societárias. Para tanto, o neoliberalismo será abordado em uma nova dimensão, não mais como uma ideologia ou fenômeno puramente econômico, mas como uma espécie de racionalidade normativa, capaz de extrapolar limites e de influenciar toda a sociedade, impondo a lógica capitalismo para toda e qualquer relação social e estrutura, seja ela privada ou pública, como é o caso da Segurança Pública.

Pierre Dartot e Christian Laval escrevem em meados de 2008, em plena crise econômica mundial, o texto “A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal”, texto publicado no Brasil em meados de 2016. O texto publicado por Dartot e Laval (2016) desde a sua publicação, tornou-se elemento central para a compreensão do neoliberalismo como uma racionalidade normativa, vale destacar reiteradamente, que o texto foi construído em 2008, em meio a mais uma das crises capitalista, crise esta que se mostrou incapaz de romper com os fundamentos do neoliberalismo, conforme exposto por Dartot e Laval 2016:

A convicção que tínhamos ao escrevê-la possuía fundamento: a crise não foi suficiente para fazer o neoliberalismo desaparecer. Muito pelo contrário, a crise apareceu para as classes dominantes como uma oportunidade inesperada. Melhor, como um modo de governo. Ficou demonstrado que o neoliberalismo, apesar dos desastres que engendra, possui uma notável *capacidade de autofortalecimento*. Ele fez surgir um sistema de normas e instituições que comprime as sociedades como *um nó de força*. As crises não são para ele uma ocasião para limitar-se, como aconteceu em meados do século XX, mas um meio de prosseguir cada vez mais vigor sua trajetória de *ilimitação* (Dartot e Laval, 2016, p7-8).

A crise de 2008, antes de simbolizar o enfraquecimento do neoliberalismo, traduziu-se em uma oportunidade ímpar e inesperada para a expansão neoliberal pelo mundo. A crise além de não atuar como freio, escancarou a capacidade de fortalecimento autônomo do modo de

produção capitalista sobre a base neoliberal, tonificando ainda mais, a tendência da ilimitação.

A tendência para a “Ilimitação” necessita de maior atenção, Dardot (2016), conjuntamente à exposição da crise como um ponto de inflexão neoliberal, que acabou por fomentar um crescimento avassalador do neoliberalismo, destaca o fenômeno da “*Ilimitação*”, elemento crucial para a compreensão do neoliberalismo como sendo uma racionalidade normativa.

A tendência para a Ilimitação torna-se algo autônomo em relação à economia, ela ocupa posição central no neoliberalismo, sendo inclusive consumida com voracidade pelo Estado, conforme destaca Casara (2021):

Com o neoliberalismo, a ilimitação está no coração do imaginário produzido pela indústria cultural, pela cultura gerencial e pelo discurso do Estado. Ela se estende a todos os campos da existência, e pretende dar-lhe o seu último sentido (Casara, 2021, p.12).

O avanço da tendência para *a ilimitação capitalistas* gera efeitos diversos, dentre eles efeitos subjetivos gestados no interior do neoliberalismo, tais fatores subjetivos serão esboçados mais a frente, no ponto atual basta compreender que o narcisismo e o egoísmo são dois exemplos principais do subjetivismo neoliberal.

A racionalidade neoliberal contém em si o princípio da “Ilimitação”, tudo e todos são pensados em uma dimensão de cálculo econômico, a fronteira limítrofe para a busca da maximização do lucro e do ser humano como um capital desaparece, para a racionalidade neoliberal, tudo e todos devem ser pensados através da lógica objetiva e subjetiva do interesse, assentados em uma realidade (neoliberal) subjetivamente egoísta e narcisista (CASARA, 2021).

Acerca do princípio da “Ilimitação”, afirma Casara (2021):

Essa sensação de alucinação relacionadas ao consumo a que fica submetido o indivíduo, se explica em razão da racionalidade neoliberal que contém em si um princípio de ilimitação. Em outras palavras, se tudo é cálculo econômico, se o homem tende a buscar a maximização diante das alternativas postas à escolha, e se inexistente limites no meio em que se encontra, há uma tendência a que toda a sociedade passe a ser regida pela busca da maximização do capital humano e que todos os obstáculos às relações mercantis entre indivíduos sejam percebidos como negatividades e afastados, inclusive aqueles obstáculos tradicionais regidos por códigos religiosos ou éticos (Casara, 2021, p. 138-139).

Em meio a uma realidade onde todas as esferas da vida em sociedade convertem-se também em uma dimensão do cálculo do interesse econômico, faz sentido resgatar a falência do “indivíduo” impulsionada pelo e dentro do neoliberalismo. O indivíduo some, em seu lugar nasce o empresário, empresário-de-si mesmo, empresário este que não mais relaciona-se com outro indivíduo ou grupo societário, o empresário-de-si-mesmo relaciona-se sempre com um

concorrente ou com outros empresários. O outro com frequência, passa a ser identificado como um inimigo que necessariamente deve ser subjogado, quando não morto, eliminado ou deixado para morrer. As pessoas, o ser social que compõe a sociedade tomando por base a subjetivação neoliberal, são meros capitais humanos.

*A Ilimitação* volta a cena, vale destacar em Casara (2021):

A ilimitação, também própria da racionalidade neoliberal, por sua vez, faz com que o concorrente passe a ser tratado como um inimigo a ser destruído. A pessoa, subjetivada como uma atividade economicamente organizada, quer destruir as demais empresas que concorrem com ela e, portanto, são percebidas como perigosas. Reforçam-se as diferenças e velam-se as semelhanças na tentativa de vencer a disputa (Casara, 2021, p.233).

O Estado absorve e move-se dentro da lógica neoliberal, a “Ilimitação” própria da racionalidade neoliberal perpassa a sociedade e conseqüentemente o Estado, impondo uma dinâmica belicista, aqueles que não aderem e não contribuem para a valorização irrestrita do capital, aqueles que não se inserem nessa lógica, são vistos e tratados como inimigos de toda a sociedade e conseqüentemente do Estado, surge o Estado Policialesco, ao Estado cabe lidar com os indesejáveis:

Em apertada síntese, sempre que instituições de um Estado começam a tratar cidadãos como inimigos, caminha-se para a substituição do Estado Democrático de Direito pelo Estado Policial. Cada indivíduo etiquetado como indesejável tende a ser igualmente designado como perigoso ou danoso aos interesses hegemônicos. A lógica da concorrência permite não só naturalizar a rotulação de pessoas e o exercício do poder político contra esses “inimigos”, como também faz com que cada indivíduo também sinta autorizado a rotular e atuar contra pessoas identificadas como perigosas ou danosas aos seus interesses (Casara, 2021, p.234).

O Estado assume a sua dimensão policial na medida que, alimentado pela ilimitação dos princípios objetivos e subjetivos caros ao neoliberalismo, concerne a criação de uma ficção novelesca onde passam a existir apenas empresários e concorrentes. Um indivíduo que não se insira nessa dimensão é danoso e deve ser extirpado pelo Estado, que detém (deveria deter) o monopólio institucional da utilização da força, manifesta diretamente nas políticas estatais de Segurança Pública, direito manifesto, no caso do Brasil, no Artigo XXX da CF Federal de 1988, como já debatido anteriormente.

A racionalidade neoliberal, faz com que a política da segurança pública, que em leitura simplificada pode ser conferida como o braço armado do Estado, opere segundo os princípios neoliberais, a política da segurança pública encontra-se viciada, presa em uma espécie de construção ideal neoliberal.

O sistema neoliberal destrói internacionalmente o poder de mobilização coletiva, torna-se impossível qualquer forma de resistência coletiva. Os indivíduos submetidos ao regime,

ficam expostos à um regime de concorrência em todos os níveis da vida, inclusive na dimensão profissional. O neoliberalismo mina a dimensão coletiva, a “gestão” converte-se em uma das principais formas de mover a concorrência (DARDOT E LAVAL, 2016).

A vida é organizada segundo as relações de mercado, o ser humano passa se comportar tal qual uma empresa. A subjetividade neoliberal impregna toda a sociedade e também o escopo das políticas públicas, nessa direção salientam Dardot e Laval 2016:

O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa (DARTOT E LAVAL, 2016, p.16).

A racionalidade neoliberal é um fenômeno global que coloca em movimento um conjunto de aspectos políticos, financeiros, sociais e subjetivos, dimensões complementares da racionalidade neoliberal que concorrem para que a forma neoliberal continue a reger normativamente o mundo, conforme salientam Dartot e laval (2016):

Há quase um terço de século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade. As circunstâncias desse sucesso normativo foram descritas inúmeras vezes. Ora sob seu aspecto político (a conquista do poder pelas forças neoliberais), ora sob seu aspecto econômico (o rápido crescimento do capitalismo financeiro globalizado), ora sob seu aspecto social (a individualização das relações sociais às expensas das solidariedades coletivas, a polarização extrema entre ricos e pobres), ora sob seu aspecto subjetivo (o surgimento de um novo sujeito, o desenvolvimento de novas patologias psíquicas) (DARTOT E LAVAL, 2016, p.16).

A noção de racionalidade política, conforme salienta Dardot e Laval (2016), o conceito de racionalidade política é cunhado pela primeira vez por Foucault (2008), e reafirma a tese de que o neoliberalismo para além de uma mera ideologia e política econômica, é em primeiro lugar uma racionalidade que estrutura e organiza sob a sua batuta, a conduta de homens instituições e governos.

A racionalidade neoliberal organiza a ação do todo social e tem por um dos seus principais objetivos a generalização da concorrência como norma de conduta universal. A razão do atual estágio do desenvolvimento capitalista é o neoliberalismo, nessa direção recorre-se à Dardot e Laval (2016):

A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo *racionalidade* não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. O neoliberalismo é a *razão do capitalismo*

*contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (DARTOT E LAVAL, 2016, p.17).

Todo exercício de poder oculta em seu cerne uma determinada visão de mundo, “fronteiras” em expansão ou em redução, obedecem a uma arquitetura ideal, a uma razão de ser, a uma racionalidade. Assimilando a contribuição de Casara (2021), qualquer tipo de poder ao atingir outro ser, produz um efeito, gera uma mudança na realidade. A mudança ocasionada, esse reflexo do poder é racional, inteligível e socialmente oculto.

Novas racionalidades colocam em movimento engrenagens que transformam o sentido cultural e normativo estabelecendo “novos-velhos” limites, alguns aceitáveis, outros inaceitáveis. A racionalidade neoliberal, conduz à uma naturalização do absurdo, os homens e mulheres transmutam-se em coisas, meras ferramentas. A racionalidade neoliberal concorre para a naturalização do exercício do poder sem limites: “O poder é sempre a possibilidade de produzir uma modificação no mundo, em especial na esfera de uma outra pessoa.” (CASARA, 2021, p.32).

A racionalidade é uma qualidade a agir, uma ação fundamentada na razão. Frequentemente o conceito da racionalidade é tratado por sinônimo da “ideologia”, nesse sentido convém recorrer novamente à Casara (2021):

Ainda que de forma provisória, pode afirmar que a racionalidade é tanto o estado ou a qualidade de agir a partir de razões quanto o conjunto de elementos que explicam, condicionam e justificam essas ações e os fins visados. As razões para agir são crenças ou ideias que se acredita estarem corretas e, mais do que isso, compatíveis e adequadas às ações escolhidas e aos fins visados (CASARA, 2021, p.33).

A racionalidade pode ser aproximada de uma ação fundamentada na razão, a ideologia por sua vez, expressa um conjunto de ideias, organização de pontos de vistas e valores, uma forma de pensar concernente ao homem e à sociedade. A racionalidade e a ideologia não são excluem mutuamente, uma vez que o modo racional de ver e perceber a realidade liga-se consequentemente a uma visão de mundo, porém a racionalidade carrega dentro de si também elementos não ideológicos (CASARA, 2021).

O neoliberalismo é uma forma de exercício do poder, portanto para além de um conceito econômico, é uma racionalidade:

Mais do que uma teoria, o neoliberalismo, como toda racionalidade, produz efeitos na vida das pessoas porque se apresenta como um modo de pensar que leva a uma determinada forma de exercer o poder (CASARA, 2021, p.44).

O liberalismo econômico clássico modificou a relação entre o mercado econômico

e o Estado, criando o primeiro governo econômico dos homens, por seu turno o neoliberalismo tornou-se hegemônico após protagonismo das forças econômicas dominantes, que desde a criação do liberalismo clássico, vem posicionando barreiras impeditivas, para minar qualquer nova racionalidade, principalmente àquelas que poderiam levar à ruptura do padrão de relacionamento Mercado/Estado liberal. Para, Casara (2021), a racionalidade neoliberal constitui na verdade uma reação econômica contra fenômenos que não vão de encontro ao receituário liberal, como foram os casos do Keynesianismo e do Socialismo. Nesses termos, encontra-se em Casara 2021:

Se a racionalidade liberal gerou o primeiro governo econômico dos homens, a racionalidade neoliberal, que se tornou hegemônica após os esforços dos detentores do poder econômico voltados à criação de obstáculos para outras formas de racionalidade de viés antiliberal ou social, se caracteriza por alterar as formas do exercício do poder a partir da sedimentação de uma nova relação entre o mercado e o Estado, Surge um novo imaginário e uma nova normatividade que se relacionam com novas maneiras de condicionar as ações humanas. Como uma reação econômica e política a fenômenos como keynesianismo e o socialismo, o neoliberalismo leva à gerência econômica de esferas e atividades até então governados por outros sistemas de valores, o que leva à hegemonia de uma racionalidade, uma normatividade e um imaginário desestruturantes das instituições e das práticas anteriores (CASARA, 2021, p.101).

O neoliberalismo é fluído e mutável, assume diferentes formas no tempo e no espaço. Teorias e práticas podem ser adotadas ou abandonadas devido à natureza plástica e mutável. A mudança de paradigmas impulsionada pela dimensão neoliberal, visa oferecer garantias eternas e perenes para o mercado, que deve ser protegido continuamente e ativamente pela estrutura estatal, nessa direção destaca-se em Casara 2021:

Como em toda mudança paradigmática, o neoliberalismo procura apresentar uma garantia para o estado e do planeta, os interesses individuais e a justiça entre os homens. Se no absolutismo a garantia era Deus, no neoliberalismo a garantia é o mercado protegido e auxiliado pelo Estado. Diante do contexto gerado pela crise do liberalismo, a racionalidade neoliberal aparece como resposta possível à superação dos problemas sem solução do modelo anterior (CASARA, 2021, p.102).

Outra dimensão neoliberal que merece ser destaca, é o seu caráter desestruturante. Aos pés do neoliberalismo nada fica de pé, tudo é implodido e rearranjado em novas combinações que obedecem aos preceitos neoliberais, em resumo pode-se afirmar que na arquitetura neoliberal do mundo, tudo de molda ao mercado, vivencia-se um remodelamento radical das relações entre o Estado e economia. Faz-se estritamente necessário mais uma vez, resgatar a noção do neoliberalismo enquanto uma racionalidade, como ressalta Casara (2021):

O neoliberalismo torna-se, então, uma racionalidade, isro é, um modo de compreender e atuar no mundo, capaz de produzir mutações sobre tudo e todos. Muda o funcionamento das instituições, muda o relacionamento entre as pessoas. Muda a

imagem que cada pessoa faz de si. Uma racionalidade que, para facilitar os “cálculos de interesse”, gera classificações, tais como “desejáveis” e “indesejáveis”, “amigos” (do mercado) e “inimigos”. Um modo de pensar e atuar no mundo que redefine vocabulários, empobrece a linguagem, demoniza culturas políticas, modifica hábitos cidadãos, relativiza direitos fundamentais e inviabiliza práticas democráticas (CASARA, 2021, p.103).

A racionalidade neoliberal é uma forma peculiar de razão que remodela o mundo ao seu bel prazer. O mundo neoliberal é um mundo remodelado, desde o funcionamento das instituições até a modificação do relacionamento interpessoal, toda a miríade de relações sociais é balizada pela lógica do cálculo do interesse, movendo-se sempre em prol do mercado. Linguagem, cultura e até mesmo a democracia, tudo se curva aos interesses do mercado, a égide econômica dá o tom.

O Estado como vislumbrado acima, se insere no interior da racionalidade neoliberal e é conduzida por ela, ao ponto que até mesmo a lei pode ser modificada, sempre conforme os ditames do interesse do cálculo, do mercado. O Estado regido pela normatividade neoliberal torna-se um instrumento do mercado. O cenário de competição permanente para o qual os indivíduos são transportados, estende-se também para o Estado e suas instituições. (CASARA, 2021).

A Segurança Pública também passa a funcionar conforme à lógica neoliberal. A introdução de novas ferramentas e técnicas de gestão, simbolizam mudança e evolução, contudo uma evolução presa no enquadro neoliberal, uma espécie de ajuste conforme à racionalidade neoliberal, a Segurança Pública curva-se à racionalidade neoliberal.

Acerca do Estado e a sua relação com o mercado à luz da racionalidade neoliberal, destaca Casara (2021):

Outra diferença significativa produzida pela racionalidade neoliberal se dá no plano das relações entre o mercado e o Estado: não mais um Estado que procura se mostrar afastado das atividades econômicas e nem um Estado preocupado em defender os mais fracos, mas um Estado interventor a serviço do mercado e, conseqüentemente, dos detentores do poder econômico. Em um certo sentido, reaparece uma espécie de Estado *patrimonial*, pois a propriedade e as funções do Estado parecem pertencer a uma pequena parcela de agentes: Os detentores do poder econômico (CASARA, 2021, p.103).

A racionalidade neoliberal promove a naturalização de jogos estratégicos em prol do poder político, do controle do Estado. Um esquema de manipulação de interesse dentro uma forma bem definida, que é uma sociedade baseada no sistema de trocas formatada na lógica da concorrência. A racionalidade neoliberal inaugura um governo formatado na lógica econômica: “O que não serve ao mercado, não tem mais valor em um mundo-da-vida transformado em um mercado totalizante.” (CASARA, 2021).



Conforme apresenta Casara (2021), o sistema neoliberal, sacramentado aqui como uma racionalidade, é sobretudo a reafirmação da prevalência do interesse dos dominantes. A preservação da concorrência a qualquer custo, a busca do lucro e o fortalecimento cada vez maior do mercado, são alguns dos seus princípios basilares. O que não for “do mercado” deixa de ter valor, qualquer tipo de intervenção que almeje quebrar os princípios neoliberais, é duramente reprimida, o neoliberalismo rejeita qualquer intervenção, salvo aquelas que forem para ampliar e salvaguardar os seus princípios basilares, o movimento vai sempre na direção de fortalecimento e tonificação do mercado.

A profícua relação entre Estado e mercado é complexa e não pode ser entendida de forma simplista, nessa direção convém, com base naquilo que teorizam Dardot e Laval (2016), reafirmar que o Estado carregou para dentro de si, por ação direta, os princípios apresentados acima, a dimensão do mercado e a modelo empresa, o mercado não atua a revelia do Estado e vice-versa, ambos sempre estiveram amalgamados, a racionalidade neoliberal escancara essa condição mutualista entre Estado e mercado.

A racionalidade neoliberal é mais que um conjunto de ideias e uma fórmula econômica, ideias simplistas e reducionistas acabam por ignorar a dimensão normativa. O neoliberalismo é também um sistema normativo inserido em todo o bojo da sociedade e também no interior das práticas governamentais, políticas institucionais e estilos gerenciais. O sistema neoliberal ultrapassa todos os limites, e cria uma subjetividade contábil geral, que atinge instituições e indivíduos. Nessa direção, afirmam Dardot e Laval (2016):

O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas práticas institucionais, nos estilos gerenciais. Além disso, devemos deixar claro que esse sistema é tanto mais “resiliente” quando excede em muito a esfera mercantil e financeira em que reina o capital. Ele estende a lógica do mercado muito além das fronteiras estritas do mercado, em especial produzindo a subjetividade “contábil” pela concorrência sistemática entre indivíduos (DARTOT E LAVAL, 2016, p.30).

O ser humano passa a ser visto como um “capital” que deve se valorizar indefinidamente, a produção cada vez maior, em uma escala de tempo cada vez menor, torna-se uma realidade. A mesma condição imposta ao indivíduo, é vivenciada pelo Estado e pelas instituições que o compõe, incluindo também as instituições do ramo da Segurança Pública, elas também operam nessa lógica, a lógica da “subjetividade contábil”. Acerca da subjetividade contábil, salientam Dardot e Laval (2016):

[...] o que chamamos de “subjetivação contábil e financeira”, que nada mais é do que a forma mais bem-acabada da subjetivação capitalista. Trata-se, na verdade, de produzir uma relação do sujeito individual com ele mesmo que seja homóloga à

relação do capital com ele mesmo ou, mais precisamente, uma relação do sujeito com ele mesmo como um “capital humano” que deve crescer indefinidamente, isto é, um valor que deve valorizar-se cada vez mais (DARTOT E LAVAL, 2016, p.31).

Além da “subjettivação contábil” e da transmutação de pessoas em “capital-humano”, o sistema neoliberal (racionalidade), na concepção de Dardot e Laval (2016), combina a reabilitação da ação política (Estado) imbricadamente ligada ao mercado e dosada por intermédio da concorrência, pois esta última (concorrência) passa a ser o princípio central da vida em sociedade.

As adaptações do homem aos ditames da racionalidade neoliberal não ocorrem como em um passe de mágica, não existe uma chave estrategicamente posicionada na nuca de cada homem, que ao ser girada transformaria qualquer ser humano em um ser trabalhado na concorrência, o mesmo vale para o Estado e as suas instituições: “Os homens não se adaptam espontaneamente a essa ordem de mercado cambiante, porque se formaram num mundo diferente” (Dardot e Laval, 2016, p.90).

Os homens não nascem neoliberais, o Estado e as suas instituições não nascem neoliberais, ambos são convertidos: “o neoliberalismo deve ajudar a redefinir um novo quadro que seja compatível com a nova estrutura econômica” (Dardot e Laval, 2016, p.91). Ao Estado compete produzir uma legislação e assegurar que os princípios neoliberais até aqui expostos, operem de forma natural e harmônica. Convém destacar em Dardot e Laval (2016):

Mais ainda, a política neoliberal deve mudar o próprio homem. Numa economia em constante movimento, a adaptação é uma tarefa sempre atual para que se possa recriar uma harmonia entre a maneira como ele vive e pensa e as condicionantes econômicas às quais deve se submeter. Nascido num estado antigo, herdeiro de hábitos, modos de consciência e condicionamentos inscritos no passado, o homem é um inadaptado crônico que deve ser objeto de políticas específicas de readaptação e modernização (DARTOT E LAVAL, 2016, p.91).

### **7.1 A racionalidade neoliberal e generalização da “forma empresa”**

O ponto focal do neoliberalismo se insere no espaço existente entre as instituições do Estado e as condutas e ações individuais dos sujeitos. O princípio da concorrência é um ponto de máxima importância, pois ele passa a ser adotado como forma geral de organização e funcionamento de toda a sociedade. A racionalidade neoliberal tem na exacerbação do princípio da concorrência a sua dinâmica de movimento ativo, afinal ele atua ativamente moldando homens para torna-los verdadeiros empresários em permanente concorrência (DARTOT E LAVAL, 2016).

Conforme assegura Casara (2021), o neoliberalismo busca criar um modelo de homem que tenha como força motriz a busca incessante do lucro, um ser social formatado para

atender o mercado elevando a enésima potencia o princípio da concorrência e a competitividade.

O cenário construído e almejado pela racionalidade neoliberal, é um cenário em que a busca pelo lucro seja a única conduta possível, pensar e agir segundo os “mecanismos de mercado” seria algo natural e única forma possível de sociabilidade. Obviamente que embora a naturalização da “forma empresa” pela racionalidade neoliberal tenha por objetivo se tornar algo naturalizado, isso não apaga a necessidade constante de condicionamento dos indivíduos e toda a sociedade, incluindo o Estado e as instituições que o compõe, tal qual as instituições do campo da segurança pública.

Sobre a construção e manutenção da figura do “homem-econômico” salienta Casara (2021):

Busca-se no neoliberalismo formatar o indivíduo à imagem e semelhança *do homem econômico*, aquele que sempre obedece ao próprio interesse, mesmo que para isso seja necessário integrar técnicas e dispositivos comportamentais à economia, tais como *jogos de estímulos e mecanismos de reforço*, bem como introduzir ou reforçar outras variáveis condicionantes do comportamento, em especial ligadas à propafanda, à indústria cultural e à repetição ( a exclusão da expectativa do novo) (CASARA, 2021, p.124).

A figura ideal do “homem-empresa” não nasce pronta, ela deve ser construída e reafirmada continuamente. Baseando na teoria desenvolvida por Foucault (2004), Casara (2021) afirma que o modelo homem-econômico nada mais é, do que um ser intocável que passa a funcionar tal qual uma empresa capitalista, empresa esta que deve valorizar-se indefinidamente. O homem cunhado pela e na racionalidade neoliberal é uma espécie de capital humano, de empresa antropomorfizada.

Acerca do “homem-econômico” convém destacar em Casara (2021):

O homem econômico é o indivíduo desejável à sociedade neoliberal. Para o neoliberalismo funcionar de modo harmônico é preciso que as pessoas obedeçam à lógica interna de valorização de seu próprio capital e de seus ativos (CASARA, 2021, p.125)

A racionalidade neoliberal é também uma forma de governar homens. Assim como os homens, a sociedade sob a égide neoliberal é reconstruída conforme o modelo de mercado, conforme a “forma-empresa”. Buscando uma forma de construir a sua “arquitetura ideal”, o neoliberalismo cria e desenvolve-se também uma dimensão normativa. A normatividade neoliberal se impõe ativamente e manifesta-se pelo livre jogo das forças econômicas, prevalecendo sempre a “lei do mais forte”. Tratando da construção da normatividade neoliberal, salienta Casara (2021):

A normatividade que é construída a partir da racionalidade neoliberal não é imposta do exterior por um terceiro que pretende estabelecer limites ao poder, nem do alto por uma autoridade, e também não se fundamenta em uma lei divina, nos ideais da justiça social ou em uma espécie de senso histórico, mas se impõe pelo livre jogo das forças econômicas, reproduzindo em toda a sociedade a lei do mais forte. A concorrência torna-se padrão normativo. Cada pessoa passa a estar submetidas às regras do jogo da concorrência. O outro torna-se concorrente e, não raro, passa a ser tratado como um inimigo a ser destruído (CASARA, 2021, p.126).

O receituário neoliberal busca estender à “forma empresa” para toda a sociedade, partindo dessa premissa surge o “Estado-empresa” e necessidade não de um governante, mas de um gestor para administrar a empresa estatal, por assim dizer. Aquele Estado que não absorver as “virtudes” da empresa não irá prosperar (Casara, 2021).

A Segurança Pública tal qual o indivíduo e o Estado, se insere nessa realidade, e absorve ativamente a “forma-empresa” para dentro de si, pois somente com a introdução da forma empresa, a segurança pública será de fato eficiente.

A racionalidade neoliberal faz com que o homem e em escala mais ampliada o Estado e todas as suas instituições, inclusive às da segurança pública, passem a agir e pensar como se empresas fossem. As escolhas devem ser sempre voltadas para a obtenção de lucro. A única liberdade possível é a liberdade do mercado, convém recorrer à Casara (2021):

Como se viu, a racionalidade neoliberal fez com que o indivíduo passasse a agir como uma empresa e que o Estado assumisse o modelo de *Estado-Empresa*, o que significa operar escolhas como objetivo de produzir o máximo de satisfação. Uma satisfação que passa a se identificar exclusivamente com a obtenção de lucro. Governar, legislar e julgar passa a ser sinônimo de agir sobre o meio, de modo a conseguir que os indivíduos respeitem as regras do mercado e respondam às incitações que esse mesmo meio produz, no sentido que busquem sempre, e sem limites, o crescimento dos seus capitais (CASARA, 2021, p.132).

A racionalidade neoliberal conduz o homem a um agir baseado no interesse de autovalorizar-se eternamente, a “liberdade” só existe enquanto liberdade de capitalização. Os indivíduos e as instituições do Estado devem atuar conforme as regras do mercado, devem funcionar como empresas de capitalização privadas.

O mercado passa a representar o mais alto grau normativo, é ele quem dita as regras do jogo, incluindo inclusive as leis, todo o ordenamento do Estado move-se em prol dos interesses dos detentores do poder. A racionalidade neoliberal que conduz a normatividade supracitada, revela possuir duas faces intercambiáveis: “a ideológica, que continua a naturalizar o mercado, e a politicamente ativa, que cria as condições econômicas, Jurídicas e políticas”. (Casara, 2021, p.133).

## 7.2 A governabilidade neoliberal

O termo “governabilidade” pode ser compreendido como sendo uma união constituída por: instituições, normas, procedimentos, cálculos e Táticas, que permitem uma forma específica de exercício de poder tendo como destinatário uma determinada população. Essa governabilidade que tem por alvo grupos humanos, se dá a partir da economia política, instrumentos técnicos e certos dispositivos de segurança. Em alguns casos a “governabilidade” pode ser compreendida como sinônimo da “racionalidade governamental”, que é a arte de governar e orientar para o exercício do poder político (CASARA, 2021).

Uma “governabilidade”, qualquer que seja ela, possui em seu cerne uma dimensão impositiva, um conjunto de orientações que levam os indivíduos e instituições a adotarem ou não determinadas práticas. Acerca da dimensão condicionante/impositiva da “governabilidade” destaca-se em Casara (2021):

Há na governabilidade um direcionamento de ações para que um indivíduo faça ou deixe de fazer alguma coisa que outros indivíduos ou (grupos de interesse) esperam que ele faça, bem como existem ações concretas para excluir a possibilidade de que uma pessoa ou um grupo de pessoas façam o que não interessa ao detentor do poder político (que, por vezes, também se identifica com o titular do poder econômico). (CASARA, 2021, p.141).

O “fazer” ou “não fazer” no contexto da racionalidade neoliberal e ditado pela classe dominante, que atua na lógica do interesse e da autovalorização irrestrita, baseada na adoção da forma empresa como modelo. Faz sentido abordar a caracterização de uma governabilidade específica, a governabilidade neoliberal.

A governabilidade neoliberal se caracteriza pela adoção de uma visão de mundo que mescla o controle da população com os mecanismos de mercado, com destaque especial para o princípio da concorrência. O modo neoliberal de governar busca cada vez mais um poder sem limites, uma governabilidade que se mova no e em prol do mercado, sempre. Conforme destaca Casara (2021):

A governabilidade neoliberal se caracteriza justamente por produzir uma visão de mundo que compatibilize o controle da população com o mercado, a concorrência e os subjetivos buscados pelos detentores do poder econômico. Se o liberalismo historicamente tinha como princípio orientador a limitação do exercício do poder político, a governabilidade neoliberal necessita de um poder político cada vez mais sem limites quando se trata de ajudar o mercado ou os detentores do poder econômico (CASARA, 2021, p.142).

A despeito da “governabilidade neoliberal”, convém destacar que ela apresenta uma das características mais importantes da configuração no neoliberalismo enquanto uma racionalidade, trata-se da tendência à “ilimitação”. Não existem limites para o exercício do poder, desde que ele se mova e se oriente em prol do mercado.

A governabilidade neoliberal tal qual como a conhecemos hoje, começa a ser construída em meados dos anos 1960, circunscrito na crise do fordismo. Os anos 60 marcam o fim do padrão fordista, que se deparou com alguns limites que marcam a derrocada do mesmo, um grande conjunto de empresas começa a sofrer queda na taxa de lucros e da sua produtividade. A queda das taxas de lucros das empresas no padrão fordista, junta-se com o aumento da pressão dos trabalhadores, que acabou por associar a queda das taxas de lucro com o crescimento das “despesas” do Estado com gastos sociais (DARDOT E LAVAL, 2016, p.175)

A governabilidade neoliberal surge como uma alternativa, uma resposta à crise Fordista. O Keynesianismo encontrava-se em frangalhos, a inflação atingia níveis astronômicos, a sua conjunção com a recessão, corroborou para o advento neoliberalismo. Convém destacar em Dardot e Laval (2016):

A política conservadora neoliberal pareceu, sobretudo, constituir uma resposta política à crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação do capital. Esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação Keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulações estritas, especialmente matéria do direito trabalhista e representação dos assalariados. A política de demanda destinada a sustentar o crescimento e realizar o pleno emprego foi o principal alvo desses governos, para os quais a inflação se tornara o problema prioritário (DARTOT E LAVAL, 2016, p.189).

O padrão fordista de acumulação que parecia ser perfeito, chegava ao seu limite. A governabilidade neoliberal apresentava-se ainda que inicialmente tímida, como uma alternativa aos esgotados arranjos especificamente fordistas, que mesclavam alta valorização do capital e um aumento dos salários reais, um padrão de acumulação que claramente chegava ao seu limite. Nessa direção, sobre a crise fordista salientam Dardot e Laval (2016):

No entanto, no fim dos anos 1960, o modelo “virtuoso” do crescimento fordista depara com limites endógenos. As empresas sofreram uma baixa sensível em suas taxas de lucro. Essa queda da “lucratividade” explica-se pela desaceleração dos ganhos de produtividade, pela reação das forças sociais e da combatividade dos assalariados (o que deu aos “anos 1968” sua característica histórica), pela alta inflação amplificada pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979. A estagflação parece assinar o atestado de óbito da arte Keynesiana de pilotar a conjuntura, que propunha a arbitragem entre inflação e recessão (DARTOT E LAVAL, 2016, p.196).

Somando-se aos primeiros elementos que esboçam a perca do fôlego do padrão de acumulação fordista, soma-se uma espécie de segunda onda de crises, ela emerge no cenário pós-segunda guerra mundial que suscita um remodelamento mundial no que diz respeito ao cenário econômico e político. Um exemplo dessa mudança do cenário econômico e político, pode ser observado pela adoção de uma nova política monetária, que favoreceu o aumento da influência do mercado na gestão das políticas econômicas (DARDOT E LAVAL, 2016, p.196).

Conforme salientam Dardot e Laval (2016), outro aspecto importante que antecede o surgimento e adoção da governabilidade neoliberal, ainda diz respeito ao declínio do padrão fordista de acumulação e os seus arranjos, em uma palavra: observa-se o declínio dos movimentos trabalhistas, que passam a ser fortemente atacados, uma vez que qualquer concessão aos trabalhadores impedia o controle da inflação e necessidade de recuperação das taxas de lucro, a única forma de resolver a questão acima seria pela adoção de taxas de juros mais elevadas e da diminuição dos gastos sociais do Estado.

A resposta mais fácil encontrada para restabelecer o alto padrão de lucratividade da época de ouro fordista, foi o aumento das taxas de juros e a diminuição dos gastos sociais do Estado, essa resposta (quase automática) significou não só, o enfraquecimento gradativo e constante do poder de barganha da classe trabalhadora e o conseqüente rompimento do padrão fordista, mas uma nova crise, conforme destacam Dardot e Laval (2016):

Através de outro “círculo virtuoso”, as elevações das taxas de juros levaram à crise do endividamento dos países latino-americanos, em particular do México, em 1982, dando ocasião para que o FMI impusesse, em troca da negociação das condições de pagamento, planos de ajuste estrutural que pressupunham reformas profundas. O aumento das taxas de juros para o dobro nos Estados Unidos, em 1979, e suas conseqüências internas e externas vão devolver aos credores certo poder sobre os devedores, exigindo deles uma remuneração real mais elevada e impondo-lhes condições políticas e sociais muito desfavoráveis. Essa disciplina monetária e orçamentária torna-se a nova norma das políticas anti-inflacionárias no conjunto dos países da OCDE e nos países do Sul, que dependem do crédito do banco Mundial e do apoio ao FMI (DARTOT E LAVAL, 2016, p.196-197).

A elevação da taxa de juros, foi uma resposta imediata para a crise do padrão de acumulação fordista, uma resposta que carregou dentro de si o germe de uma nova crise, a crise do endividamento que afetou sobretudo os países subdesenvolvidos como o Brasil. A crise do endividamento transforma os países falidos em meros fantoches, fantoches controlados pelos credores, credores que tem na figura do FMI o seu rosto mais conhecido.

A crise do fordismo, suscitou uma resposta inicial complexa que pode ser centralizada na elevação da taxa de juros, que acabou por gerar uma nova crise econômica, a crise do endividamento. A “nova-velha” crise do endividamento, é nova no sentido que agrega novos elementos, tais como o controle forte que os credores passam a ter sobre os territórios endividados, e é velha no sentido de continuar (além de aprofundar), aqueles aspectos iniciais da crise fordista (incompatibilidade da manutenção dos ganhos salariais e das altas taxas de lucro).

A crise do endividamento escancarada no México ao longo dos anos 1982, para além dos aspectos supracitados, mostra de forma bastante cristalina, o advento de uma nova

governabilidade, a governabilidade neoliberal. Um conjunto de dispositivos e mecanismos vão promover alterações mais diversas, tanto nível nacional quanto a nível internacional. Como exemplo mais claro, observa-se sobretudo uma onda de privatizações de empresas públicas sobretudo no terceiro mundo: “a nova norma neoliberal instaurada no fim dos anos 1980 erige a concorrência em regra suprema e universal de governo” (DARDOT E LAVAL, 2016, p.197).

O advento da governabilidade neoliberal vivenciado em meados de 1980, funciona de forma impositiva e autoritária. Os países devedores, para atraírem investimentos e receberem empréstimos monetários, devem aceitar um sistema de regras, estas regras são impostas de forma autoritária, funcionando quase como uma espécie de “chantagem monetária”. Acerca desse sistema de “disciplina mundial” afirmam Dardot e Laval (2016):

Esse sistema de regras definiu o que poderíamos chamar de sistema disciplinar mundial. Como mostraremos adiante, a elaboração desse sistema representa o desfecho de um processo de experimentação de dispositivos disciplinares polidos desde os anos 1970 pelos governos atraídos para o dogma do monetarismo. Encontrou sua formulação mais condensada naquilo que John Williamson chamou de “consenso de Washington”. Esse consenso de estabeleceu na comunidade financeira internacional como um conjunto de recomendações que todos os países deveriam seguir para conseguir empréstimos e auxílios (DARTOT E LAVAL, 2016, p.197).

Uma racionalidade neoliberal pressupõe a adoção de uma governabilidade neoliberal correlata, sabidamente mediatizada pelo mercado e orientada pelo princípio da concorrência irrestrita, da ilimitação. Os variados governos internacionais sob a batuta do FMI (símbolo mais conhecido dos credores), tiveram que se adequar e seguir uma série de regras, afinal é preciso agradar os novos senhores, é preciso agradar o mercado.

“Terapia de Choque”, este é ao termo utilizado por Dardot e Laval (2016), para definirem o processo de adequação forçado, imposto aos fragilizados governos do terceiro mundo, aos devedores resta uma obediência subserviente, uma adequação muda, mas gradativa, sempre na direção da exacerbação da concorrência e do aumento inescrupuloso das taxas de juros, o que suplantou qualquer tendência de crescimento, gerando consequentemente aumento da desigualdade de distribuição de renda e da pobreza.

Os impactos da terapia de choque impostam pela governabilidade neoliberal afetam sobretudo políticas econômicas e sociais, nessa direção ressaltam Dardot e Laval (2016):

As políticas econômicas e sociais integraram essa “adaptação” à globalização como dimensão principal, tentando aumentar a capacidade de reação das empresas, diminuir a pressão fiscal sobre os rendimentos do capital e os grupos mais favorecidos, disciplinar a mão de obra, baixar o custo do trabalho e aumentar a produtividade (DARTOT E LAVAL, 2016, p.198-199).

As políticas sociais circunscritas no cenário supracitado, que é o da crise do



endividamento e avanço da governabilidade neoliberal, escancaram a tendência da diminuição da pressão fiscal do sobre os ganhos do capital, acarretando uma contínua redução do custo da mão de obra e dos gastos orçamentários do Estado para com as políticas públicas.

O Estado, sobretudo nos países em desenvolvimento, assume o manto de mero “agente indutor do desenvolvimento”. Aos Estados assume o protagonismo como agente do desenvolvimento, cabe a ele orquestrar todo um conjunto de medidas que funcionam como um aceno neoliberal ao mercado, dentre elas destaca-se o avanço da restrição e diminuição dos salários e perda de direitos adquiridos, como os direitos trabalhistas.

Conforme salientam Dardot e Laval (2016), o portfólio de acenos feitos pelo Estado ao mercado, não ficam restritas à diminuição dos custos sociais do trabalho. O Estado adota todo um conjunto de medidas de abertura dos mercados ao capital internacional, dentre elas destaca-se a liberação do câmbio, a progressiva privatização do capital bancário e a abertura dos mercados financeiros. A liberalização financeira ao lado da globalização da tecnologia, cria na visão dos autores, as condições perfeitas para o crescimento e expansão do capitalismo financeiro.

Acerca do crescimento do capitalismo financeiro afirmam Dardot e Laval (2016):

As finanças mundiais sofreram uma expansão considerável durante quase duas décadas. O volume das transações a partir dos anos 1980 mostra que o mercado financeiro se autonomizou em relação à esfera da produção e das trocas comerciais, aumentando a instabilidade já crônica da economia mundial. Desde que a “globalização” começou a ser puxada pelas finanças, a maioria dos países viu-se na impossibilidade de tomar medidas que iriam de encontro aos interesses dos detentores do capital (DARTOT E LAVAL, 2016, p.199-200).

Observa-se a transição do capitalismo da base fordista para a base financeira. O Mercado financeiro’, sobretudo quando se tem em mente os países do terceiro mundo, vivencia uma realidade autossustentável: O país subdesenvolvido tem a contínua necessidade de refinanciamento das suas dívidas públicas, dívidas estas que são pagas com o investimento financeiro internacional. A nação que atrair mais investimento, terá melhores condições de desenvolver-se economicamente, contudo a forma de atrair maior número de capitais, é dando “sinais” cada vez mais claros para o mercado (DARDOT E LAVAL, 2016).

A passagem do fordismo para o capitalismo financeiro também foi marcada por mudanças na forma de controle das empresas, nessa direção salientam Dardot e Laval (2016):

A passagem do capitalismo fordista ao capitalismo financeiro foi marcada também por uma sensível modificação das regras de controle das empresas. Com a privatização do setor público, o peso cada vez maior dos investidores institucionais e o aumento dos capitais estrangeiros na estrutura da propriedade das empresas [...]. De fato, o poder financeiro dos proprietários da empresa conseguiu dos gestores que estes

exercessem pressão constante sobre os assalariados com o intuito de aumentar os dividendos e as cotações da bolsa (DARTOT E LAVAL, 2016, p.200).

O processo de financeirização do capital vivenciado no pós fordismo, eleva o alcance da governabilidade neoliberal, a facilidade com a qual ela se ramifica pelo mundo atinge níveis jamais vistos. As empresas modificaram-se estruturalmente e modificou a relação de poder entre os donos da empresa e os Gestores, em um grau de subordinação que só aumenta, na medida em que cresce de força exponencial o tamanho do capital estrangeiro. Aos gestores compete a redução constante dos gastos com trabalho e aumento da produtividade, gerando dividendos cada vez mais vultosos para a esmora, aumentando assim o valor das ações disponíveis na bolsa. O objetivo não é a prestação do serviço ou produção do bem, para além dele a empresa deve-se valorizar-se continuamente.

### **7.3 A racionalidade neoliberal e a financeirização do cotidiano**

A governabilidade neoliberal avança enormemente assentada nas bases do capitalismo financeiro, ampliando o enorme poder disciplinador e normativo do mercado, de acordo com Dardot e Laval (2016):

O mercado financeiro foi constituído em *agente disciplinante* para todos os atores da empresa, desde o dirigente até o assalariado de base: todos devem submeter-se ao princípio de accountability, isto é, à necessidade de “prestar contas” e ser avaliado em função dos resultados obtidos (DARTOT E LAVAL, 2016, p.201).

A princípio, Dardot e Laval (2016) posicionam os efeitos normativos e disciplinadores do mercado no interior da empresa, contudo, Casara (2021) expande o conceito tratando do fenômeno para além dos limites da empresa, observando o fenômeno de forma ampliada, em uma verdadeira “democracia econômica”.

Conforme desenvolve Casara (2021), o fenômeno da “democracia econômica” nada mais é, do a concretização material de um Estado pragmático, a serviço do capital financeiro e do rentismo. O empreendedorismo antes restrito a um ambiente empresarial, estende-se para outros campos sociais, surgindo a figura do “empresário-de-si-mesmo”, um indivíduo que enxerga a si mesmo como um “objeto” que deve ser continuamente valorizado.

A própria noção de democracia é subvertida pela lógica neoliberal, em um processo que Casara (2021) trata por “Colonização neoliberal da democracia”. Conforme salienta o autor, o home neoliberal enxerga a democracia como mais um espaço onde de concorrência, como um “mercado de idéias”, expressão máxima de um sistema democrático capturado e influenciado continuamente pelo princípio concorrencial e pelo mercado: “reduziu-se a democracia à ideia de

livre comércio de ideias o que levou a competição como critério de verdade” (CASARA, 2021, p.157). Nessa direção destaca Casara (2021):

A identificação da democracia como mercado de ideias é o sistema principal da colonização da democracia pelo mercado concorrencial, o que leva ao reconhecimento do direito que as empresas teriam de pagar para influenciar nas políticas públicas, sob disfarce da liberdade de expressão. Nesse mercado, o neoliberalismo produz e vende idéias contra o Estado Social (desde o socialismo ao New Deal) disfarçadas pela retórica da luta contra o autoritarismo (CASARA, 2021 157-158).

A passagem da base fordista para a base financeira do capital, a colonização da democracia pelos ideias do mercado, são fatores que juntos servem para que mais uma das características definidoras do neoliberalismo enquanto uma racionalidade seja destacada, trata-se do seu carácter plástico, fluído e adaptativo. A racionalidade neoliberal não segue uma receita rígida, mas sim adaptativa, conforme corrobora casara (2021): “É importante ter em conta que a racionalidade neoliberal não leva um modelo único de governo ou adesão a fórmulas rígidas para governar os cidadãos” (CASARA, 2021, P.150).

Acerca da emergência do capital financeiro, Casara (2021) afirma que: “Há uma espécie de evolução adaptativa, como ocorreu da transição do capitalismo produtivo (e, portanto, produtor de riquezas) para o capitalismo financeiro” (Casara, 2021, p.151). A vida social, com grau cada vez maior, converte-se em um local onde seres humanos capitalizados disputam espaço entre si, como concorrentes. A lógica neoliberal estende-se também para os órgãos e instituições estatais: “Para o mundo-da-vida neoliberal, tudo pode ser transformado em fonte de lucros” (CASARA, 2021, p.151).

Todas as coisas podem são transformadas em fonte de lucro, essa lógica aplica-se também à Segurança Pública, nessa direção corrobora casara (2021):

A transformação da segurança, que deixou de ser um direito destinado a proteger o cidadão do arbítrio para se tornar uma mercadoria a ser explorada economicamente (o que torna necessária a manutenção, ainda que artificial, das sensações de insegurança e de medo, que passam a ser manipuladas com funcionalidade político-econômica), também se mostra adequada a essa racionalidade (CASARA, 2021, p.152).

A racionalidade neoliberal estende os seus tentáculos para todas as áreas, incluindo a Segurança Pública. A Segurança Pública perde o seu carácter de direito, e converte-se em uma mercadoria, como um campo disponível para a exploração econômica, como uma instituição que deve valorizar-se eternamente, ou quando muito, garantir que o processo de valorização permanente dos indivíduos (empresário-de-si-mesmo) e demais instituições estatais ou não.

Como vislumbrado anteriormente, o neoliberalismo é muito mais que uma mera política econômica, ou arranjo sistemático de regras técnicas para a valorização do capital. O

neoliberalismo funciona como uma “racionalidade” onde tudo e todos transformam-se em objetos negociáveis, isso inclui a Segurança Pública. A racionalidade neoliberal não encontra limites para a satisfação das necessidades e interesses particularistas de valorização constante, os indivíduos passam a relacionar-se uns com os outros em uma “relação comercial”, entre concorrentes e inimigos (CASARA, 2021).

O neoliberalismo enquanto uma racionalidade, nos termos de Casara (2021), ocupa a posição de uma racionalidade implementada em padrão global, como uma “nova razão do mundo”. A “nova razão do mundo”, por intermédio da ideologia neoliberal torna a realidade nebulosa, embaçando e confundindo a percepção dos aspectos nefastos da racionalidade neoliberal.

A nova razão neoliberal do mundo, impõe uma única visão: Tudo e todos passam a serem vistos através dos óculos da mercadoria. A visão imposta pela racionalidade neoliberal é redutora e se expande para todos os campos, até mesmo as pessoas passam a ser vistas e organizadas segundo os valores de troca. Nessa direção, destaca Casara (2021):

*A nova razão de mundo* leva a uma visão redutora das relações sociais em atenção à lógica das mercadorias, que se expande para todos os campos. A revisão de Marx se confirmou: sob a égide neoliberal, tudo se tornou negociável. A mercadoria se apresenta como uma positividade, um bem, como aquilo que se quer. As pessoas também passam a ser vistas como mercadorias, a partir de um valor de uso, de um valor de troca ou de um valor simbólico que lhes é atribuído. Desse valor conferido, as pessoas passam a ser etiquetadas de *desejáveis* ou *indesejáveis* (CASARA, 2021, p.152)

A racionalidade neoliberal converte tudo e todos em objetos negociáveis, a nova razão do mundo faz desaparecer qualquer lastro de solidariedade ou de empatia: “ O indivíduo passa a se perceber como um empreendedor, um empresário-de-si, que reconhece os outros como concorrentes ou inimigos” (Casara, 2021, p.168). A racionalidade neoliberal sedimenta-se em cima de valores bem definidos, tais como a ampliação da lógica da concorrência e criação do mito da meritocracia social: “reforça-se tanto o mito da meritocracia, a partir da imagem que separa os bem-sucedidos dos fracassados” (Casara, 2021, p.169).

A racionalidade neoliberal, partindo das contribuições de Casara (2021), converte-se em um sistema que possui uma sólida base de sustentação. Dentro do sistema neoliberal, ocorre frequentemente uma dupla concentração de poder político e econômico nas mãos dos mesmos indivíduos, que se utilizam de todos os meios possíveis, para não só garantir, mas ampliar a geração de capital e lucro, não em benefício do Estado, mas sim em benefício próprio.

Os “donos do poder” utilizam-se dos meios disponíveis, para ampliar as taxas de lucro e gerar capital generalizando o princípio da concorrência e adotando os mecanismos de

mercado tais como a *modelo empresa* como norma de conduta geral e total de toda a sociedade. Uma dimensão peculiar liga o funcionamento do sistema neoliberal à mudança da base de acumulação capitalista que se deslocou do padrão Fordista/taylorista para o padrão financeiro, essa dimensão diz respeito à tendência de gerar e incrementar o capital/lucro a partir do próprio capital. Essa dimensão que pode ser definida como financeirização não fica restrita ao “mundo econômico”, ela se alastra para todos os recantos sociais.

Conforme sustentam Dardot e Laval (2016), o capital financeiro transformou-se em uma espécie de gestor financeiro do mundo, uma espécie de “guarda da esquina” cuja função elementar é submeter tudo e todos ao sistema neoliberal, tanto os indivíduos quanto às empresas devem se portar e serem avaliados em função dos resultados obtidos, pode-se falar em uma “ode à produtividade”, incluindo o serviço público, e à Segurança Pública de um modo geral.

Sobre o fortalecimento do capital financeiro, destaca-se em Dardot e Laval (2016):

O fortalecimento do capitalismo financeiro teve outras consequências importantes, sobretudo sociais. A concentração de renda e patrimônio acelerou-se com a financeirização da economia. A deflação salarial traduziu um poder maior dos detentores dos capitais, o que lhes permitiu atrair um acréscimo importante de valor, impondo seus critérios de rendimento financeiro à toda esfera produtiva e fazendo as forças de trabalho competirem em escada mundial (DARTOT E LAVAL, 2016, p.201).

As questões relativas à influência do mercado financeiro vão para além dos econômicos, a relação do indivíduo com ele mesmo foi modificada, cada homem foi induzido a comportar-se como um “capital antropomorfizado”, cabe aos “capitais humanos” valorizarem-se continuamente, nessa direção salientam Dardot e Laval (2016):

Em um segundo lugar, a relação do sujeito com ele mesmo foi profundamente afetada. Em razão dos impostos mais atrativos e do estímulo dos poderes públicos, o patrimônio financeiro e imobiliário de muitas famílias de classe média e alta aumentou consideravelmente a partir dos anos 1990. [...] a lógica do capital financeiro teve efeitos subjetivos significativos. Cada sujeito foi levado a conceber-se e comportar-se, em todas as dimensões de sua vida, como um capital que deveria valorizar-se: estudos universitários pagos, constituição de uma poupança individual para a aposentadoria, compra da casa própria e investimento à longo prazo em títulos da bolsa são aspectos dessa “capitalização da vida individual” que, à medida que ganhava terreno na classe assalariada, erodia um pouco mais a lógica da solidariedade (DARTOT E LAVAL, 2016, p.201).

A vida cotidiana foi capitalizada, a força motriz que move o mundo, passou a ser a concorrência generalizada, que toca até mesmo na dimensão subjetiva do sujeito e das instituições que compõe o Estado moderno. O Estado assume um papel chave no estabelecimento do regime de acumulação financeira, e por isso não há razão para considerar o Estado como um elemento frágil e de menor importância.

O Estado assume uma posição central, sobretudo a partir de 1980, onde ele assume o protagonismo de todo um conjunto de medidas neoliberalizantes, tais como o bloco de privatizações que ocorreram sobretudo no hemisfério sul. O capitalismo financeiro, a racionalidade neoliberal e o Estado não são forças em eterna disputa por hegemonia, está é uma falsa lógica, a verdade é que eles estão em sinergia para a construção daquilo que Dardot e Laval (2016) definem por “novo capitalismo”: “O novo capitalismo está profundamente ligado à construção política de uma finança global regida pelo princípio da concorrência generalizada” (DARDOT; LAVAL, 2016).

O longo processo de reformas de liberalização e privatização que contribuíram para alargar o mercado financeiro a nível internacional, promoveram uma modificação da gestão das dívidas públicas, sobretudo a partir dos anos 1990, onde em lugar de um controle mais sobre da dívida e da busca de soluções para liquidar os valores devidos, os Estados devedores buscaram adquirir novas e vultosas ofertas de crédito internacional (DARTOT; LAVAL, 2016).

A escolha do Estado por uma política econômica descrita acima, contribuiu para o crescimento exponencial do mercado financeiro. Ao Estado coube adaptar-se a um novo cenário que em parte, ele ajudou a criar, nessa direção contribuem Dardot e Laval 2016:

O Estado foi obrigado a “adaptar-se” às pressas à nova situação financeira internacional. Quanto maior foi a transferência de renda para os usuários, por meio de imposto, mais se teve de diminuir o número de funcionários e baixar os salários e mais foi preciso transferir para o setor privado segmentos inteiros do setor público. As privatizações, da mesma forma que o estímulo à poupança individual, acabaram por conferir um poder considerável aos bancos e seguradoras (DARTOT E LAVAL, 2016, p.203).

O advento do capitalismo financeiro é marcado, como exposto acima, pelo enorme crescimento do poder político-econômico dos bancos, dentre eles destaca-se obviamente o FMI (Fundo Monetário Internacional). O FMI indisfarçadamente estimulou a implantação nos Estados nacionais, de políticas públicas voltadas para a valorização máxima do mercado financeiro (DARDOT; LAVAL, 2016).

O binômio formado pelo Estado nacional e pelas instituições financeiras irá contribuir para a construção daquilo que Dardot e Laval (2016) chamar de uma “criatura” indomável, que nada mais que o mercado financeiro internacional, nascido da ampliação da liberalização das finanças.

Em certo sentido, é possível afirmar que a vida cotidiana foi “financeirizada”, ou seja, na medida em que o Estado participou ativamente do processo mudança do padrão de acumulação capitalista de uma base fordista para uma base financeira, ele introduziu aspectos objetivos, naquilo de diz respeito à condução da sua política econômica de forma mais direta, e

também de forma indireta, da orientação das suas políticas sociais e das demais áreas que não se ligam tão claramente ao “econômico”.

A “financeirização do cotidiano” opera dentro da racionalidade neoliberal, induzindo mudanças também no aspecto subjetivo e na forma de posicionamento ideológico das mais variadas instituições Estatais, dentre elas as instituições do ramo da Segurança Pública. Como afirmado anteriormente, ocorre uma generalização da forma empresa sob o preceito da concorrência generalizada.

#### **7.4 Normatividade neoliberal, ideologia e o surgimento da: A falácia do livre mercado**

O período compreendido entre 1960-1970 foi marcado pelo advento de uma postura ideológica que se baseia na extrema valorização dos mercados em detrimento do Estado, cria-se uma espécie de luta ideológica contra o Estado. Conforme salientam Dardot e Laval (2016), a postura ideológica descrita acima, foi construída por uma gama multifacetada de atores que contribuíram para divulgar essa “ideologia de reforço ao mercado”, dessa forma é possível considerar que o sistema neoliberal foi também uma “realidade fabricada”.

O ataque ao Estado encontra-se na ponta da lança com a qual o neoliberalismo ataca o Estado, sobretudo a gama de direitos sociais. O Estado longe de ser um “solucionador” de problemas converteu-se em um criador de entraves. O Estado passou a ser o “vilão”, pois através da manutenção de políticas sociais, acaba por reforçar a desmoralização da sociedade (Dardot e Laval, 2016).

Acerca da vilanização do Estado, destaca-se em Dardot e Laval (2016):

O grande tema neoliberal afirma que o Estado burocrático destrói as virtudes da sociedade civil: a honestidade, o sentido do trabalho bem feito, o esforço pessoal, a civilidade, o patriotismo. Não é o mercado que destrói a sociedade civil; é o Estado que corrói as molas da moralidade individual (DARTOT E LAVAL, 2016, p.210).

A dimensão moral é reatualizada, e aparece como uma das armas mais importantes da ofensiva neoliberal, as problemáticas geradas pelo e no modo de produção capitalista, que são amplificadas pela racionalidade neoliberal, são amplificadas e adquirem contornos morais, a única realidade possível e moralmente aceita, é aquela realidade que reforça a individualização e da valorização do risco.

Ao indivíduo cabe a busca incessante pelo enriquecimento, o Estado perde a sua dimensão de árbitro (ao menos parcialmente), e cedendo a sua posição de “juiz” para o mercado, para o princípio da concorrência. A concorrência irrestrita estimula a criação de uma relação social perpétua entre clientes X consumidor, essa relação de consumo infundável é a chave para

extrair o melhor da sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016).

Conforme afirmam Dardot e Laval (2016), a constante individualização da sociedade é cada vez mais refinada, cada indivíduo é inteiramente responsável pelo seu destino, o Estado perde qualquer relação de responsabilidade, o indivíduo deve “provar” (produzir) continuamente os meios para justificar e manter a sua existência, nessa direção vivencia-se a valorização do risco.

Sobre a intensa valorização do risco, afirmam Dardot e Laval (2016):

Um novo discurso de valorização do “risco” inerente à vida individual e coletiva tenderá a fazer pensar que os dispositivos do Estado social são profundamente nocivos à criatividade, à inovação, à realização pessoal. Se o indivíduo é o único responsável por seu destino, a sociedade não lhe deve nada; em compensação, ele deve mostrar constantemente seu valor para merecer as condições de sua existência. A vida é uma perpétua gestão de riscos que exige rigorosa abstenção de práticas perigosas, autocontrole permanente e regulação dos próprios comportamentos, misturando ascetismo e flexibilidade (DARTOT E LAVAL, 2016, p.213).

Observando a “valorização do risco” de forma ampliada, é possível estender os seus reflexos para o campo do Estado, para o interior das instituições que o compõe. A individualização e a constante valorização do risco associam-se às novas exigências do aumento da produtividade, exigências estas reforçadas pela generalização da “forma-empresa” estendida para todos os espaços, dentre eles a Segurança Pública.

Em um primeiro momento, a dimensão coletiva inerente à operacionalização da segurança pública através da ação pragmática dos órgãos e instituições que a compõe, tais como: Polícia Militar, Polícial Civil, sistema penitenciário; poderia em um primeiro momento, chocar-se com “individualização irrestrita” e a “valorização do risco”, porém ocorre o efeito contrário, a valorização do risco em conjunto com a amplificação da individualização, abrem caminho por meio das ferramentas de gestão, para o avanço da normatividade neoliberal no interior das instituições do campo da segurança pública.

Como citado anteriormente, para Casara (2021), o neoliberalismo é uma lógica normativa global formada por uma série de mandamentos e condutas que devem obrigatoriamente ser seguido por qualquer um que queira viver em sociedade. O neoliberalismo molda a sociedade a partir de regras do “jogo neoliberal”, regras que são sempre do mercado e baseadas na concorrência irrestrita.

A Segurança Pública ocupa uma importante posição no corpo do Estado, e conseqüentemente na sociedade, portanto ela absorve toda a normatividade neoliberal, em uma palavra: a segurança pública organiza-se e, função das leis de mercado, à luz do princípio da concorrência (mercado).



Sobre a normatividade neoliberal ressalta casara (2021):

Pode-se, portanto, reconhecer a existência de regras do *jogo neoliberal* que derivam do compromisso com o mercado, da lógica da concorrência e da busca tendencialmente ilimitada pela realização dos próprios interesses. Essas regras do jogo formam um sistema normativo coerente, capaz de orientar a forma de governar, a adoção de determinadas políticas públicas, a produção de decisões judiciais, a elaboração de leis, o funcionamento de empresas, as decisões de organismos internacionais e as condutas pessoais (DARTOT E LAVAL, 2016, p.213).

A normatividade neoliberal transmutou toda a sociedade em meros objetos, em marionetes controladas pelos donos do poder econômico. O “ser social” converte-se em uma figura dual constituída através de um misto de consumidor acrítico e empresário-de-si-mesmo, indivíduos que navegam em um meio político movido pela individualização e pela valorização do risco e do privilégio (CASARA, 2021).

A normatividade neoliberal promove um antagonismo entre os seres sociais, a missão é sempre a busca do lucro ilimitadamente. A liberdade é pensada sempre através da lógica da concorrência e o Estado assume o papel de “leão de chácara” do mercado, eis os fundamentos e consequências mais imediatas da normatividade neoliberal. Nessa direção, salienta Casara (2021):

A normatividade neoliberal permite um autogoverno do indivíduo adequado ao projeto neoliberal de buscar o lucro sem limites. Tem-se a sujeição pela liberdade ou, mais precisamente, uma sujeição a partir daquilo que o indivíduo acredita ser a liberdade: um estado manipulado e extremamente restrito, que é configurado a partir da lógica da concorrência. Essa mesma normatividade determina ações do Estado em defesa do mercado. Foram os Estados, aliás, os principais propagadores da racionalidade neoliberal, na medida que adotaram e universalizaram uma visão de mundo e ações concretas construídas a partir da concorrência e da modelo empresa (CASARA, 2021, p.201).

O Estado nacional universaliza a forma neoliberal e exerce protagonismo na organização do mundo conforme a modelo empresa, políticas estatais estimulam a expansão do rentismo e do crescimento da dívida pública. A normatividade neoliberal se baseia no princípio da ilimitação e da plena satisfação do interesse pessoal. Nessa direção, faz sentido assim como procede Casara (2021), considerar que as movimentações do Estado possuem um fim em si mesmo, a manutenção do neoliberalismo:

Um sistema que exige um modo específico, positivo e original, de exercício do poder: em que o poder político serve ao poder econômico. Um sistema composto de instituições estatais e privadas, políticas e financeiras, bem como de dispositivos econômicos, legislativos, administrativos (policiais, inclusive) e judiciários. Um sistema que exige o intervencionismo estatal e uma produção de subjetivação direcionados à construção e à manutenção da ordem neoliberal (CASARA, p.202, 2021).

A segurança pública e os órgãos que a compõe, tais como as polícias (estaduais, federais, penais) fazem parte do Estado e integram o sistema que tem por objetivo final a manutenção e perpetuação do neoliberalismo. A normatividade neoliberal opera com pés fixos em um conceito muito importante: “a lógica do interesse”. Aqueles que não operam segundo os princípios da normatividade neoliberal, aqueles que são obstáculos para a obtenção irrestrita daquilo que se deseja (lógica do interesse), são obstáculos que devem ser eliminados, devem ser disciplinados (CASARA, 2021).

A sociedade moderna precisa ser disciplinada, “conduzida coercitivamente” a portar-se segundo às regras neoliberais, essa é uma das funções desempenhadas pelas instituições do campo da segurança pública, afinal como salienta Casara (2021): “uma das principais manifestações da governabilidade neoliberal se dá através da concretização da lógica disciplinar” (CASARA, 2021). A Segurança Pública é dominada por completo pela lógica neoliberal, cabendo a ela ser parte ativa na disciplina neoliberal: obedecer, enquadrar e punir. A Segurança Pública é o “leão de chácara do neoliberalismo”.

A normatividade neoliberal tem na “lógica do interesse” um dos seus mais importantes conceitos, como salienta Casara 2021: “Por interesse entende-se a vontade de obtenção daquilo que se quer (um bem ou vantagem”. (CASARA, 2021). A normatividade neoliberal busca preservar a lógica neoliberal, a lógica da concorrência, a bússola orientadora é sempre a lógica do interesse.

A normatividade neoliberal invade todos os níveis da vida social, inclusive o Estado, de forma que a subjetivação neoliberal toca até mesmo as políticas públicas, incluindo a segurança pública que passa a mover-se pela lógica do interesse, interesse que é convertido em egoísmo, a regra para a gestão e o funcionamento das políticas públicas é o cálculo das vantagens (CASARA, 2021).

A gestão das políticas públicas segundo o receituário neoliberal baseia-se nos números, dessa forma Casara 2021 destaca o fenômeno definido por: “Governança dos números”. Acerca da governança dos números, destaca Casara (2021):

A normatividade neoliberal (que gera a governança “pelos números”) partilha do mesmo ideal que movia o conceito de “governo pelas leis”, isto é, ambos aspiram a uma sociedade em que as regras se originam de uma fonte impessoal e não da vontade dos detentores eventuais do poder político. Todavia, na versão neoliberal, a normatividade visa eliminar os obstáculos ao exercício do poder econômico, ou seja, afastar toda a espécie de heteronomia [...] (CASARA, 2021, p.202).

A normatividade neoliberal através da sua “governança dos números” atuando sempre à luz da racionalidade neoliberal, como já mencionado, expande a sua área de influência

para setores antes inimagináveis, como é caso das políticas públicas e dos direitos e garantias fundamentais, que se transmutam em objetos negociáveis.

O liberalismo clássico, considerava os direitos sociais como obstáculos ao pleno desenvolvimento do mercado, a racionalidade neoliberal converte o que outrora era um obstáculo, em um novo “filão” para investimentos e valorização do capital. Nessa direção, convém destacar em Casara (2021):

A racionalidade neoliberal, que hoje condiciona o modo de ver e de atuar no mundo, transformou o comum em privado, o direito fundamental (entendido como limite intransponível ao exercício do poder) em mercadoria, a vida e a dignidade da pessoa humana em objeto negociável (CASARA, p.229, 2021).

A segurança Pública segue o mesmo caminho dos direitos e garantias fundamentais, porém sobre ela recai um papel mais importante: Além de converter-se em um novo “filão” para a valorização do capital, compete a ela como braço armado do Estado, disciplinar toda a sociedade para que a racionalidade neoliberal não encontre qualquer obstáculo, compete à Segurança Pública, exercer a função de “governabilidade”.

Governabilidade segundo as definições de Dardot e Laval (2016), pode ser entendido como a ação sobre as ações de indivíduos supostamente livres, afinal para eles, governar é estruturar o campo de ação eventual dos outros, portanto a disciplina é essencial para a o exercício da governabilidade.

A disciplina é definida por Dardot e Laval (2016), como todo um arcabouço de técnicas de estruturação do campo da ação, que variam conforme a situação em que se encontra o alvo da ação disciplinadora, em nível micro o indivíduo, em nível macro a sociedade, o Estado. A disciplina neoliberal, pode ser considerada como uma espécie de um adestramento dos indivíduos, de toda à sociedade, todos devem operar conforme a racionalidade neoliberal.

Sobre a disciplina neoliberal, convém destacar em Dardot e Laval (2016):

Devemos distinguir três aspectos das disciplinas neoliberais. A liberdade dos sujeitos econômicos pressupõe, em primeiro lugar, a segurança dos contratos e o estabelecimento de um quadro estável. A disciplina neoliberal conduz a estender o campo de ação que se deve estabilizar mediante regras fixas. A constituição de um quadro não somente legal, mas também orçamentário e monetário, deve impedir os sujeitos de prever variações de política econômica, isto é, fazer dessas variações objetos de antecipação. Isso significa que o cálculo individual deve apoiar-se numa ordem de mercado estável, o que exclui fazer o próprio quadro um objeto do cálculo (DARDOT E LARVAL, 2016, p.217).

A disciplina neoliberal possui uma regra fixa, que é a de estabilidade do mercado. O mercado somente poderá ser ampliando mediante à diminuição do Estado e conseqüente

privatização e mercantilização dos serviços públicos. A nível individual, cada uma passa a ser um pequeno capital que deve valorizar-se eternamente.

A racionalidade neoliberal alterna de forma batante eficiente um sistema de estímulos variados que fazem parte da disciplina neoliberal, introjetada pelo Estado e por todos as suas instituições. O sistema de estímulos, como esclarecem Dardot e Larval (2016), alterna recompensas e coerção coma maestria incrível, ao ponto de que esse sistema “morde-e-assopra” substituir as sanções diretamente impostas pelo mercado. Nessa direção, salientam Dardot e Larval (2016):

Por fim, dispositivos de recompensas e punições, sistemas de estímulo e “desestímulo” substituirão as sanções do mercado para guiar as escolhas e a conduta dos indivíduos quando as situações mercantis ou quase mercantis não são inteiramente razoáveis. Serão construídos sistemas de controle e avaliação de conduta cuja pontuação condicionará a obtenção das recompensas e a evitação das punições. A expansão da tecnologia avaliativa como disciplinar repousa sobre o fato de que quanto mais livre para escolher é supostamente o indivíduo calculador, mais ele deve ser vigiado e avaliado para obstar seu oportunismo intrínseco e força-lo a conjuntar seu interesse ao da organização que o emprega (DARDOT E LARVAL, 2016, p.217).

A racionalidade neoliberal desenvolve um sistema de pontuações, um sistema de metas pré-estabelecidas, que ao serem alcançadas pelo indivíduo, factuam a ele a possibilidade de obter certas recompensas, inclusive ganhos financeiros ou mesmo a ausência de punições para aqueles que “baterem as metas”. O dispositivo explicitado acima, é aplicado também para instituições, tal como as encarregadas da segurança pública, vale ressaltar que além de agirem como “agentes ativos” na condução disciplinar da sociedade, tais instituições devem operar segundo a lógica do mercado, conforme a racionalidade neoliberal, de outra forma seria impossível desempenha a função.

As instituições que compõe o campo da segurança pública, tais como as forças policiais estaduais/militares, civis e federais por conta da sua estrutura orgânica, não podem mercantilizarem-se por completo. Apesar da impossibilidade conversão mercantil total, as instituições da Segurança Pública sofrem um constante processo de adesão aos mecanismos de mercado, de mercantilização constante, sobretudo no que tange a incorporação das ferramentas de gestão neoliberais.

A mercantilização constata da Segurança Pública, bem como a sua adesão aos mecanismos de disciplina neoliberais, manifestam-se sobretudo na incorporação da “nova gestão neoliberal”, baseada sobretudo na gestão por resultados, que estabelece regras de conduta e condições que devem ser alcançadas pelos profissionais da área, para alcançarem ganhos financeiros terem acesso à determinados direitos de progressão na carreira.

A racionalidade neoliberal cria uma realidade social na qual a dinâmica capitalista é

a única capaz de resguardar a liberdade individual em todos os recantos da vida em sociedade. O capitalismo passa a confundir-se com a ideia de liberdade, para que a liberdade seja vivenciada por todos de forma plena, é imperativo que todos os espaços sejam mercantilizados, isso inclui a Segurança Pública, somente um home livre pode tornar-se o verdadeiro ser livre, um empreendedor (DARDOT; LAVAL, 2016).

A adoção do modelo empresa, de práticas neoliberais junto a Segurança Pública, cumpre o papel de “mercantilizar” cada vez mais o Estado, processo que ocorre tanto de fora para dentro, como de dentro para fora. Quanto mais mercantilizado for o Estado e as instituições que o compõe, mas ele será livre e defenderá com unhas e dentes (e com a força policial) o direito do cidadão a usufruir a sua liberdade. O mesmo vale para os profissionais da área da SP (segurança Pública), que somente poderá florescer e mostrar o seu pleno potencial de forma livre e transformadora, em um ambiente mercantilizado, em uma instituição que para além de ser influenciada pelos mecanismos de mercado, é governada por eles.

A “disciplina neoliberal da empresa” é apresentada por Dardot e Laval:

A disciplina neoliberal não se limita a essa maneira “negativa” de orientar as condutas e regras imutáveis no plano “macroeconômico” que os agentes racionais devem incorporar em seu próprio cálculo. Também não se reduz a instauração de situações de concorrência que obrigam o indivíduo a escolher muito além da esfera do consumo de bens e serviços comerciais [...] O que a lógica do poder financeiro faz, foi apenas acentuar o disciplinamento dos assalariados submetidos a uma exigência de resultados cada vez maior (DARDOT E LAVAL, 2016, p.225).

A racionalidade neoliberal manifesta-se no padrão macro e micro da sociedade, alcança os indivíduos em sua essência, em sua subjetividade e através de um sistema de disciplina constante, posto em movimento pelo mercado e pelo próprio Estado. Em uma escala cada vez mais amplificada, trabalhadores, instituições públicas e empresas submetem-se à normatização neoliberal e ao seu sistema de punição e recompensas, o objetivo é apenas um: a mercantilização de todos os espaços, inclusive aqueles que o mercado não alcança, não sem a auxílio do Estado e das instituições públicas.

## **7.5 Racionalidade neoliberal, nova gestão e segurança pública**

O neoliberalismo para além de uma receita neoliberal, funciona como uma racionalidade, como uma nova razão do mundo plenamente adaptável e plástica. Apoiando-se no princípio da concorrência irrestrita, tem na “forma-empresa” o seu modelo nuclear. A racionalidade neoliberal foi resumidamente apresentada ao longo dos tópicos anteriores, afinal não é possível posicionar a Segurança Pública no cenário atual, sem a compreensão neoliberal

enquanto uma racionalidade.

Animada pela racionalidade neoliberal, surge um novo modelo de gestão, a “Nova Gestão”, que se apoia fundamentalmente nos princípios da concorrência e da competição. A “nova gestão” manifesta-se em diversas frentes: Contratualização das relações de trabalho; enfraquecimento dos sindicatos e o crescimento da avaliação individualizada dos resultados do trabalho. (DARDOT; LAVAL, 2016).

A “nova gestão” e busca um novo modelo de trabalhador, um trabalhador que seja “polivalente” com uma autonomia individual cada vez mais elevada. A “nova gestão” ou gestão da racionalidade neoliberal, possui um controle disciplinar brando e operado à distância, o estabelecimento de metas e a gestão para resultados é o casamento perfeito de todos os princípios impostos pela gestão da racionalidade neoliberal. Acerca da Nova Gestão, salientam Dardot e Laval (2016):

Essa “nova gestão” tomou formas muito diversas, como o desenvolvimento da contratualização das relações sociais, a descentralização das negociações entre assalariados e patronado no plano da empresa, a concorrência das unidades da empresa entre si ou com unidades externas, a normalização pela imposição generalizada de padrões de qualidade e o crescimento da avaliação individualizada dos resultados. As fronteiras entre dentro e o fora da empresa tornaram-se mais vagas com o desenvolvimento da subcontratação, da autonomização das entidades dentro da empresa, do recurso ao emprego temporário, das estruturas de projeto, do trabalho dividido em “missões” e do apelo a consultores externos (DARDOT E LAVAL, p.227, 2016).

A “nova gestão”, conforme apresentado por Dardot e Laval (2016), para além de possuir formas diversas e de adotar uma espécie de disciplina indireta sobre o trabalho, eleva a enésima potência um dos princípios mais básicos da racionalidade neoliberal, o princípio da concorrência. A nível intra-empresa, a concorrência entre os diversos setores cresceu, esse crescimento em muito associa-se ao controle disciplinar adotado, que pode ser resumido em um conjunto de metas preestabelecidas e de um sistema avaliativo do desempenho que exige sempre o máximo patamar.

O princípio da concorrência interiorizado pela empresa, permite que as exigências de valorização e rentabilidade do capital, sejam incorporadas pelas empresas e instituições de modo ilimitado. O conjunto das empresas neoliberais e das instituições públicas que adotam os fundamentos da nova gestão, assistem a uma modificação das relações de trabalho/emprego, o trabalho foi intensificado a um nível extremo, enquanto os ganhos salariais foram rebaixados. (DARDOT; LAVAL, 2016).

A “nova gestão” cria novos mecanismos de controle e avaliação, todos com base na amplificação da concorrência, cruciais para o funcionamento da empresa e das instituições: “A

avaliação torna-se a chave da nova organização, o que acaba por cristalizar tensões de todos os tipos” (Dardot e Laval, 2016, p.228). Outra característica importante que merece ser destacada, é a tendência da vinculação dos ganhos salariais com o desempenho, de modo que a “avaliação” influencia até mesmo no salário dos trabalhadores. Sobre o novo modelo de organização da empresa, destaca-se em Dardot e Laval (2016):

Esse novo modo de organização da empresa teve consequências importantes para o trabalho e o emprego. Traduziu-se em uma intensificação do trabalho, diminuição dos prazos e individualização dos salários. Este último método, vinculando remuneração a desempenho e competência, ampliou o poder da hierarquia e reduziu todas as formas coletivas de solidariedade (DARDOT E LAVAL, 2016, p.228).

A “nova gestão” ou gestão para resultados, de forma resumida, é uma forma de gestão de guiar trabalhadores dotados de saberes diversos, para que tais trabalhadores produzam cada vez mais, em um menor intervalo de tempo, busca-se um incremento na valorização do capital por meio da administração de técnicas da administração baseadas na avaliação do desempenho individual (DARDOT; LAVAL, 2016).

Até mesmo a noção de liberdade, noção já vilipendiada pela racionalidade neoliberal, é alvo da ação da “nova gestão”. Segundo desenvolvem Dardot e Laval (2016), as necessidades objetivas do mercado, passam a serem confundidas com as necessidades individuais de cada indivíduo, a realização pessoal passa a ser pautada pela empresa; atingir e alcançar as metas pactuadas pela empresa é também uma satisfação pessoal um símbolo de vencer na vida.

Outro ponto fundamental que gravita em torno da “nova gestão” é o do autogoverno ou autogestão. O autogoverno ou autogestão, em palavras simples, é quando os próprios trabalhadores assumem para si, dentro da sua subjetividade, os ditames do mercado, da forma empresa (DARDOT; LAVAL, 2016).

O autogoverno, de acordo com o exposto por Dardot e Laval (2016), não é concretizado apenas com um discurso sedutor dos administradores, a verdade é que o controle da subjetividade sob bases neoliberais, necessita de um contexto bastante específico: Flexibilização das relações de trabalho e altas taxas de desemprego. A busca pela valorização financeira da empresa deve ser o fim último buscado por todos os trabalhadores, que devem cumprir as metas, devem vestir a camisa da empresa de tal modo, que seja impossível separar o trabalho (empresa) dos demais espaços sociais ocupados pelo trabalhador.

A individualização das relações sociais e levada a níveis extremos, pela racionalidade neoliberal e sua contraparte administrativa, que é a “nova gestão”. Os próprios indivíduos, não o Estado ou as instituições, são inteiramente responsáveis pelas suas escolhas,

cabendo a eles (indivíduos) a manutenção do seu bem-estar. O enorme contingente de desempregados e pobres, devem eles mesmos buscarem uma saída para as suas angústias, afinal o serviço público gera um custo desnecessário para o Estado (DARDOT; LAVAL, 2016).

Os gastos sociais são desnecessários, afinal cada indivíduo é responsável por sua própria sorte, sorte esta que se mistura cada vez mais com o objetivo da empresa neoliberal, que sabidamente atende para a valorização eterna. Cada ser social passa a enxergar-se como um capital antropomorfizado que deve valorizar-se irrestritamente. O Estado e as suas instituições desempenham um papel importante com agentes disciplinadores desse processo, criando as condições ideais para florescimento e incorporação da “nova gestão”, acontece que o Estado para além de atuar na disciplina, adota os princípios da nova gestão como se esta fosse a única forma de pensar as políticas públicas.

Transportando o debate para a esfera estatal, é preciso deixar claro, tal qual fazem Dardot e Laval (2016), que o neoliberalismo nunca buscou a retirada completa do Estado, quer seja do campo social, que seja do campo político, a verdade é que o neoliberalismo sempre buscou, e efetivamente busca nesse instante, a ampliação dos domínios da acumulação, o Estado portanto longe de ser eliminado, é incorporado como uma engrenagem regida pela racionalidade neoliberal.

Acerca da posição que o Estado ocupa no cenário da racionalidade neoliberal, destacam Dardot e Laval (2016):

Não basta constatar a continuidade da intervenção do Estado, ainda é preciso analisar de perto seus objetivos e os métodos que emprega. Muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a “retirada do Estado e ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas (DARDOT E LAVAL, 2016, p.272).

O Estado é capturado pelo neoliberalismo em um movimento de “dupla-face”, de fora e de dentro. O Estado é capturado de fora através do amplo processo de privatizações das empresas públicas que colocou fim ao estado como indutor do crescimento econômico. O Estado foi (e está sendo) capturado por dentro, através da incorporação por exemplo, das ferramentas da “nova gestão” que reforçam a dimensão reguladora do Estado à luz da racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016).

A Segurança Pública enquadra-se na “colonização” do Estado internamente, pois através da adoção de variadas formas de gestão neoliberais, incorpora os princípios da concorrência e da valorização permanente/produktividade em suas diretrizes, um Estado que não adota os princípios gerenciais neoliberais é um Estado ineficiente, surge, pois, o Estado



gerencial. Tratando especificamente do Estado gerencial, destaca-se em Dardot e Laval (2016):

A principal crítica que se faz ao Estado é a sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das novas exigências impostas pela globalização [...] Estado gerencial, tal como este começa a se construir a partir dos anos 1980. Tanto a direita neoliberal, como a esquerda moderna admitiram na prática que o governo não podia se desinteressar pela gestão da população no que diz respeito a segurança, saúde, educação, transporte, moradia e, obviamente, emprego (DARDOT E LAVAL, 2016, p.273).

O Estado não pode abdicar-se do seu papel no que tange à Segurança Pública, mas também deve modificar a forma como atua na área, afinal é preciso atender a lógica da valorização permanente: produzir sempre um maior resultado (metas) com um menor custo social. A resposta perfeita como vislumbrado acima, já estava em curso desde à década de 80, trata-se do Estado gerencial.

O caso brasileiro é um singular exemplo da guinada do Estado para um padrão gerencial. Ao longo da Scepção sobre a indissociável relação entre a reforma do Estado brasileiro e o neoliberalismo foram apresentados aspectos importantes sobre a guinada que o Estado brasileiro deu rumo ao modelo gerencial. Em resumo, pode dizer que o Estado brasileiro, já em meados dos 1980, começa a sofrer um processo de “mutação empresarial”, que nada mais foi que a adequação do Estado à racionalidade neoliberal em sua “dupla-face”, por dentro e por fora, com a flexibilização do Estado sedimentada na redução dos custos, principalmente no que tange ao escopo das políticas sociais.

A nova gestão ou gestão neoliberal cria a sua própria “versão” do Estado, o “Estado Gerencial”, o estado gerencial, nada mais é do que um Estado capturado completamente pela racionalidade neoliberal, desprovido da sua dimensão pública. Vale destacar as contribuições de Dardot e Laval (2016):

Assim, a instituição do mercado regido pela concorrência – construção desejada e apoiada pelo Estado – foi fortalecida e prolongada por uma orientação que constitui em “importar” as regras de funcionamento do mercado concorrencial para o setor público, no sentido mais amplo, até que o exercício do poder governamental fosse pensado de acordo com a realidade da empresa. Podemos perceber que a expressão “mercado institucional” tornou-se particularmente ambígua com o passar do tempo: não se tratava mais apenas de uma instituição política do mercado, mas, por inversão, de uma mercadorização da instituição pública obrigada a funcionar de acordo com as regras do mercado (DARDOT E LAVAL, 2016, p.274-275).

O Estado e todas as suas instituições, inclusive as que constituem a Segurança Pública, passam a ter sua eficácia medida e comparada com a dos atores e empresas privadas. O status de política pública da Segurança Pública é continuamente negligenciado e diminuído, cedendo lugar para princípios alicerçados na concorrencial. O “Estado gerencial” volta-se para

o mercado, portanto deve ser submetido aos mesmos mecanismos de gestão e controle das empresas privadas.

A SP passa a ser vista e pensada enquanto uma unidade produtiva, pois converte-se em uma espécie de “zona franca” onde observa-se, principalmente pela emergência dos programas de “gestão por desempenho” um profundo entrelaçamento do “público” com o “privado” (Dardot e Laval, 2016).

## **8 CAPÍTULO 7: O SISTEMA DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO E A SEGURANÇA PÚBLICA**

O Estado como um todo, bem como todas as suas instituições, encontra-se colonizado pela racionalidade neoliberal, um processo “dupla-face”, ocorrendo pela esfera externa (privatizações) e pela esfera interna (modificação interna das instituições). A racionalidade neoliberal coloniza a Segurança Pública na medida em que condiciona o seu funcionamento, à internalização de técnicas de gestão caras ao setor privado, dentre elas destaca-se o “Sistema de remuneração variável por desempenho”.

Conforme salienta Assis (2012), que analisa a realidade vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, afirma que o sistema de remuneração variável por desempenho viveu o seu melhor momento em meados de 2008, contudo teve o seu início quatro anos antes, ainda em 2004: “O sistema foi universalizado em 2008, atingindo 99,7% dos cerca de 300 mil servidores em atividade.” (ASSIS, 2012).

O estado de Minas Gerais não é o único a adotar o sistema de gestão por desempenho, seguindo uma tendência geral, diversos entes federativos tais como Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco passaram adotar com uma pequena variação interna, o sistema de remuneração variável por desempenho e outras ferramentas de gestão baseada em um prévio estabelecimento de metas.

Ao tratar do sistema de gestão por resultados/desempenho na ceara da Segurança Pública (SP), inevitavelmente será necessário tratar também das “metas”, conforme consta no Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública, documento produzido pelo Instituto Sou da Paz (2017). O estabelecimento de metas objetivas é bastante positivo, no sentido que tais metas devam ser perseguidas pela SP, que deve também desenvolver uma rotina permanente de acompanhamento e prestação de contas para a sociedade, ferramentas úteis para a gestão das instituições públicas, sobretudo as do campo da segurança.

A utilização de um sistema de gestão com metas preestabelecidas não é novidade, polícias militares de diferentes estados já trabalhavam com estabelecimento prévio de metas, voltadas para a redução da violência (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

O modelo de “gestão” adotado no Brasil, apesar de inovador e de possuir características próprias e específicas, foi inspirado diretamente pelo “Compstat”, um modelo de gestão norte americano consagrado pela polícia de Nova York. Acerca da Compstat, encontra-se em Instituto Sou da Paz (2017):

A experiência da polícia de Nova York, com o programa COMPSTAT, inaugurou um novo paradigma de gestão do trabalho policial e da Segurança Pública de forma geral. Estatísticas, análise criminal, liderança política presente, foco e autonomia para os comandantes locais foram pilares de um modelo de gestão que trouxe em definitivo a lógica da gestão para resultados no campo da Segurança Pública (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p. 05).

Conforme delineado pela Instituto Sou da Paz (2017), a cultura da gestão para resultados ganhou contornos singulares no Brasil, onde a toda a Administração pública buscou orbitar a cultura da Gestão, desenvolvendo, por conseguinte, um grande número de experiências e modelos peculiares, com destaque especial para os programas de remuneração variável por desempenho.

Em palavras diretas, as experiências de gestão para desempenho/resultados e a sua contraparte principal, expressa no conjunto de programas baseados na remuneração variável por desempenho são superdimensionados e avaliados em si mesmo, e não como parte de um processo de curvatura do Estado à racionalidade neoliberal, e a diminuição da própria dimensão pública das políticas públicas, desconsiderando completamente a generalização da concorrência irrestrita.

A despeito da falta de leitura crítica e de uma postura um tanto “benevolente” por parte do Instituto Sou da paz (2017), é preciso esclarecer no que consiste a remuneração variável por desempenho. Assis (2012), ao tratar da remuneração variável por desempenho implementada em Minas Gerais, fornece importantes elementos acerca do tema, nessa direção destaca-se Assis (2012):

As instituições de segurança pública em Minas Gerais se colocam como objetos da análise particularmente adequados para responder as essas perguntas. Em 2008, a remuneração variável por desempenho foi implementada ao mesmo tempo na Polícia Militar, polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Os mais de 70 mil servidores dessas instituições então há quatro anos recebendo prêmios financeiros proporcionais relativos à redução do crime, apreensão de armas e conclusão de inquéritos policiais (ASSIS, 2012, p.14-15).

A “remuneração variável por desempenho” é uma das ferramentas da nova gestão, ela materializa a unidade entre público e o privado aplicada diretamente na gestão, condução e elaboração das instituições públicas. A remuneração variável por desempenho, foi utilizada como uma ferramenta de gestão, implantada para poder melhorar a produtividade (ASSIS, 2012).

A remuneração variável por desempenho, que nada mais que uma proposta de incremento financeiro pago ao trabalhador que “bater” todas as metas pactuadas e “vestir a camisa da empresa”, centra-se em dois pontos principais, conforme salienta Assis (2012):

Estudos mais recentes confirmam a força da remuneração variável e mostram que seu poder de melhoria da produtividade atua de duas formas distintas: o efeito incentivo (impacto positivo na motivação) e efeito de escolha (autosseleção da composição da força de trabalho em função das especificidades do sistema de pagamentos (ASSIS, 2012, p.16).

A gestão variável por desempenho assim como as demais ferramentas da nova gestão, são visualizadas como sendo formas modernas e mais eficazes de gerir o bem público, e no caso específico do incremento financeiro decorrente do resultado obtido, essa é a forma é vista como objetiva, justa e mais fácil mensuração.

A “nova gestão” que nada mais é do que a aplicação das ferramentas do mercado na gestão do bem público, abarcando desde a elaboração das políticas públicas até mesmo o funcionamento das forças policiais estaduais, apoia-se em um conjunto de práticas gerenciais diversas, não restritas a remuneração variável centrada na mensuração dos resultados, existe sempre a possibilidade de se monitorar o comportamento do empregado/trabalhador (ASSIS, 2012).

Pensando em como os mecanismos de gestão, quer sejam aqueles baseados no retorno financeiro mediante aos resultados obtidos, ou mesmo aqueles que monitoram o comportamento ideal do indivíduo/trabalhador, Assis (2012), ao utilizando-se da teoria desenvolvida por Holmtrom (1982) e de Burgess e Ratto, (2003) , afirma que existe uma outra problemática nascida do interior da implementação da “nova gestão”, e ele decorre daquilo que deveria ser o maior atrativo desse conjunto de práticas, que a concessão das recompensas.

A concessão das recompensas pode ser coletiva e/ou individuais, dessa forma cria-se uma certa oposição entre as duas formas de “valorização” do trabalho do indivíduo gerido, pensando na dinâmica própria das instituições do campo da segurança pública, a oposição ganha carga extra de sentido, uma vez que as atividades desempenhas pelos diversos órgãos, são realizadas em sua maior parte de forma coletiva, isso sem falar na dificuldade que se tem em medir os resultados obtidos. Nessa direção, baseado nos estudos de Holmstrom (1982), ressalta Assis (2012):

[...] em uma situação em que os membros de uma equipe dependem uns dos outros para a produção dos resultados, surge o problema da “carona” (free-rider), ou seja, um indivíduo pode ter baixa produtividade e ganhar recompensa alta, caso ele “pegue carona” no trabalho do outro, já que as metas são coletivas. Esse problema fica mais grave quanto maior for a organização. Uma recompensa ótima, nessa situação depende de quanto o resultado é fácil de medir e também depende do tamanho da equipe. Quanto maior for a dificuldade em medir resultados, maior e mais complexa será a concepção de um sistema ótimo de incentivos (ASSIS, 2012, p.22).

O debate em torno do qual tipo de recompensa é mais efetiva, ou se avaliação será individual ou coletiva, serve para corroborar de forma direta com a realidade social produzida

pela racionalidade neoliberal, uma realidade onde tudo e todos se relacionam entre si nas dimensões do mercado, como competidores, como empresários-de-si-mesmos, o outro é visto como um competidor (inimigo ou aliado).

A segurança pública de uma forma geral, atende a uma necessidade coletiva, pública, contudo, tem adotado despidoradamente mecanismos de gestão privada, que influenciam não a mensuração dos resultados obtidos, mas também os padrões para a definição do sistema de metas e de uma espécie de mudança organizacional.

A avaliação do desempenho, quer seja individual ou coletivo encontra-se na base de todo e qualquer prática gerencial baseada na gestão para resultados/desempenho, nesse sentido torna-se fundamental a definição do que vem a ser essa mensuração do desempenho. Assis (2012), utilizando-se dos estudos desenvolvidos por Dooren, Bouckaert e Halligan (2010), afirma que desempenho nada mais que uma manifestação do comportamento humano que ocorre de forma deliberada e intencional.

Quando é proposta uma forma de mensuração do desempenho aplicada à segurança pública, omite-se uma informação crucial, não são apenas os resultados do trabalho ou os produtos do trabalho gerados pelos indivíduos/profissionais que são contabilizados e transformados em número, mais os próprios servidores e profissionais são contabilizados e tratados de forma mercantil. A métrica utilizada para valorar as condutas dos servidores é denominada Indicador. Destaca-se em Assis (2012):

A mensuração do desempenho é operacionalizada por meio de um indicador de desempenho. O indicador é uma métrica utilizada para dar valor a uma determinada realidade. É intrínseco ao indicador informar seu próprio objetivo. Portanto, quando estabelecemos um indicador de desempenho: “número de homicídios”, é intrínseco o objetivo de melhorar (reduzir) este índice (ASSIS, 2012, p.35).

O indicador como vislumbrado acima, é uma espécie de métrica que concede valor a uma determinada realidade, a meta acrescenta ao indicador dois aspectos fundamentais: valor e prazo.

Tratando efetivamente da mensuração do desempenho do setor público, identifica-se, assim como procede Assis (2012), dois modelos que servem de referência e que se mostram presentes na aplicabilidade dessa ferramenta de gestão (gestão por desempenho e gestão para resultados) em todo o mundo, são eles: Modelo Anglo Americano e Modelo Nórdico.

Acerca do modelo nórdico, encontra-se em Assis (2012):

O modelo nórdico é associado ao igualitarismo, ao modelo de stakeholder e ao incrementalismo. Igualitarismo se refere ao uso intensivo de mecanismos bottom-up,

ou seja, se relaciona a importância de ouvir e captar na ponta (nível operacional) informações e opiniões sobre a implementação da política pública. O modelo Stakeholder assume que os interesses comunitários têm reais implicações nas organizações públicas e privadas e não apenas os acionistas e políticos eleitos. O incrementalismo implica em processos graduais, usualmente consensuais, que envolvem aprendizado em contraposição às reformas mais radicais (ASSIS, 2012, p.38).

O modelo nórdico como explicitado por Assis (2012), favorece a criação de mecanismos que tem a confiança e o diálogo como valores predominantes. O modelo em questão caracteriza-se pela valorização da construção conjunta do processo decisório, centrado na flexibilidade, experimentação e ajustes coletivos, baseando teoricamente na cultura cívica e na social democracia. O modelo nórdico baseia-se categoricamente na criação e implementação de mecanismos de mercado junto aos setores públicos. A modelagem nórdica foi aplicada inicialmente na Suécia, Finlândia e Noruega (ASSIS, 2012).

O modelo anglo-americano também é caracterizado por Assis (2012):

Já o modelo anglo-americano parte da perspectiva do acionista, do líder, do político eleito. [...] Parte-se da formulação explícita dos objetivos. Estes objetivos são traduzidos em indicadores de desempenho. Em seguida, recompensas e incentivos, inclusive financeiros, são vinculados a estes indicadores. Enxergam-se os funcionários enquanto indivíduos maximizadores de seus interesses, extrinsecamente motivados e que podem ser fortemente direcionados e função do incentivo e punição (ASSIS, 2012, p.38).

O modelo anglo-americano conforme salienta Assis (2012), tem como valores principais a desconfiança e o agente (servidor) são vistos como maximizador do autointeresse. O modelo anglo-americano caracteriza-se pela valorização do processo decisório e na utilização de mecanismos típicos de mercado, incluindo inclusive incentivos financeiros, recompensas e sanções. O modelo anglo-americano foi implementando inicialmente na Inglaterra e na Nova Zelândia.

A Segurança Pública brasileira, sobretudo a partir dos anos 2000, vem adotando as ferramentas de gestão para resultados e as práticas de remuneração variável por desempenho esboçadas até aqui, de forma que é possível reconhecer a implantação de tais práticas em diferentes entes federativos.

### **8.1 Comparada: gênese do sistema de gestão para resultados na segurança pública implantados na região sudeste**

O sistema de gestão para resultados/desempenho na segurança pública foi aplicado com relativa frequência em diferentes entes federativos, em diferentes regiões socioeconômicas brasileiras. A região sudeste é sem dúvida um importante centro populacional e econômico do

Brasil, por isso ao longo do tópico corrente, serão apresentadas as principais experiências de gestão para resultados, que marcaram o início da aplicabilidade e adoção no Brasil.

A fundamentação das experiências de gestão adotadas no Brasil como um todo, e não apenas na região sudeste, trazem aspectos gerais em comum, aspectos estes que foram apresentados anteriormente, nesse sentido a análise das experiências implantadas na região sudeste, apesar de conter algumas particularidades, serve para explicitar em linhas gerais, os principais aspectos em níveis nacionais.

Com relação ao estado de Minas Gerais e partindo do que foi apresentado pelo Instituto Sou da Paz (2017), nesse estado o sistema de gestão para resultados na Segurança Pública em MG teve dois destaques principais: Integração da gestão em Segurança Pública (IGESP) e o Acordo de Resultados com foco na Segurança Pública.

O modelo IGESP (2005) e centrou a sua organização e gestão do trabalho policial baseado sobretudo na integralização da Segurança Pública, integrando ações de ações e informações de Segurança Pública, observa-se em Instituto Sou da Paz (2017):

O IGESP foi um modelo de organização e gestão do trabalho policial que integra as ações e informações de Segurança Pública. Foi implementado no município de Belo Horizonte em 2005, e em 2008 foi expandido para todo o Estado. O programa foi inspirado na experiência de Nova York, chamada COMPSTAT e contou com a consultoria da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISO-UFMG) para sua implantação. O objetivo é proporcionar a interlocução sistemática e a ação integrada entre as diversas agências do sistema de defesa social na identificação qualificada, por exemplo, de criminosos reincidentes em áreas integradas específicas, bem como outros problemas que ultrapassam os limites dessas áreas. O IGESP prioriza a identificação de fatores casuais, padrões e tendências de eventos criminais. Este programa teve grande impacto entre 2005 e 2012, mas perdeu dinamismo nos anos subsequentes (Instituto Sou da Paz, 2017, p.20).

O acordo de resultados e prêmio por produtividade integrou uma política mais ampla de gestão que abarcou todo o Estado de Minas Gerais, sobretudo a partir de 2004, entretanto a premiação financeira só seria implantada em 2008. O objetivo principal que motivou a implantação do “acordo de resultados” foi o de tornar o serviço público “mais eficiente” e dar mais transparência às ações das instituições, facilitando o controle social. Acerca do acordo de resultados, encontra-se em Instituto Sou da Paz (2017):

Este programa faz parte de uma política mais ampla chamada Acordo de resultados implantada em todos os órgãos de poder executivo de Minas Gerais a partir de 2004. A premiação financeira foi implantada em 2008. O objetivo é melhorar a qualidade e eficiência dos servidores públicos, alinhar as ações de cada órgão ao planejamento do governo, dar transparência às ações das instituições públicas, facilitando o controle social e auxiliar na implementação de uma cultura voltada a resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e organizações que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos. Na segurança pública o objetivo principal do programa é a redução da criminalidade violenta. O programa teve diversas fases com



características distintas. A principal legislação associada foi a Lei Estadual 17.600/2008. As ações do programa foram descontinuadas em 2014 (Instituto Sou da Paz, 2017, p. 20).

Conforme salienta Assis (2012), a implementação da mensuração de desempenho no setor público enfrenta uma dificuldade bem conhecida, que é a dificuldade em definir qual será o “foco” da mensuração, dificuldade em estabelecer os indicadores que serão utilizados. A segurança pública enfrenta o problema em um duplo aspecto, sobretudo quando as instituições policiais são tomadas como exemplo: dificuldade de se mensurar à atividade Policial e o debate sobre o propósito da política de Segurança Pública. Destaca-se em Assis (2012):

Surgem organizações nas quais nem os resultados nem os meios são fáceis de medir. Nelas, os burocratas têm o controle da distribuição de bens e serviços para os clientes e cidadãos e suas decisões dependem de fatores ou variáveis que não são facilmente observados por seus superiores. Policiais são o exemplo típico: a decisão de prender uma pessoa é baseada na suspeita imediata de culpa, o que não é observável por seus superiores. E a decisão de transferir um bem ou prestar um serviço não pode ser baseada num preço pago pelo cliente, o que seria facilmente observável. É bastante difícil mensurar o esforço de policiamento, ao mesmo tempo em que a redução do crime, que seria um resultado esperado, é uma variável que depende de vários fatores e o policiamento é apenas uma delas. Nessas organizações, em que nem o esforço do agente nem o resultado entregue são facilmente observáveis, a mensuração do desempenho é um problema recorrente (ASSIS, 2012, p.57).

Em que pese a dificuldade existente na definição de indicadores desempenho utilizados pelas diversos sistemas de gestão para resultados implementados na Segurança Pública brasileira, e no caso em questão, do IGESP e do Acordo de Resultados implantados em MG, são definidos alguns indicadores tais como: Homicídios; crimes violentos; armas apreendidas (polícia militar); operações policiais (polícia militar); inquéritos relatados (polícia civil); tempo de resposta de atendimentos de emergência (corpo de Bombeiros) (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Abarcando resumidamente o funcionamento dos dois sistemas utilizados em MG (IGESP e Acordo de Resultados), inicialmente observando o IGESP quando da sua aplicação, o modelo buscou solucionar uma das maiores dificuldades institucionais identificadas pelo governo na Segurança Pública, trata-se da dificuldade de comunicação existente entre os diversos órgãos que compõe a Segurança Pública. O compromisso do IGESP foi o de fomentar uma interlocução permanente e institucionalizada entre todos os órgãos, possibilitando o compartilhamento de informações permanentemente (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Sobre a implantação prática do IGESP, encontra-se em Sou da Paz (2017):

O modelo é posto em prática por meio de reuniões regulares com a participação de todos os comandantes e chefes em níveis estratégicos e tático-operacional das Polícias Militar e Civil, incluindo suas unidades especiais e especializadas, representantes do

Ministério Público, do Poder Judiciário Estadual e dos Sistemas Prisional, Socioeducativo e das políticas de prevenção social. O programa parte do pressuposto de que as organizações compartilham áreas geográficas integradas, no caso AISP, ACISP e RISP (INSTITUTO SOU DA PAZ, p.21, 2017).

O IGESP possui como valor central, a integração da base de dados das polícias e de todos os órgãos da Segurança, destaca-se a criação do “Cinds- Centro Integrado de informações de Defesa Social” (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017). Os pontos principais do IGESP centram-se no planejamento descentralizado, autonomia do nível local de comando, participação comunitária, destacando-se sobretudo a criação dos CONSEPs (conselhos de Polícia Comunitária).

O SGR (Sistema de gestão por resultados) do qual o IGESP é exemplo, teve início em MG através da assinatura de um determinado acordo, o acordo de resultados. Em linhas gerais, o acordo de resultados foi um contrato de desempenho com a pactuação de metas e indicadores para cada área específica do governo, aqueles que assinavam o contrato, eram de certo modo dotados de autonomia, autonomia sobretudo no seu aspecto gerencial (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017). Abordando especificamente a temática da Segurança Pública, destaca-se em Sou da Paz (2017):

Na segurança pública, especificamente, os dois principais indicadores finalísticos eram a taxa de homicídios e a taxa de crimes violentos. Outro indicador utilizado era a taxa de execução de projetos estruturadores, ou seja, aqueles proprietários constantes do PMDI. Como exemplo, projetos de prevenção da criminalidade, que instalou Centros de Prevenção com atividades sociais, esporte e cultura em zonas vulneráveis e o projeto de integração do sistema de defesa social, que focou integração operacional e de banco de dados das organizações da segurança (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.22).

Em resumo, o SGR (sistema de gestão por resultados), conforme o relatado pelo Instituto Sou da Paz (2017) apresentou importantes aspectos para a segurança pública, simbolizando estratégias inovadoras para o aumento do desempenho do profissional, facilitando e amplificando o acesso à informação, posturas baseadas em uma cultura de definição metas e adoção de mecanismos de mercado diretamente conectada à Segurança Pública.

Com relação ao Estado do Espírito Santo, esse mantém a tendência observada em MG e tem três programas que merecem destaque: Plano de enfrentamento a violência (2009); Programa Estado presente (2011) e Programa de ocupação social (2015) (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Conforme encontra-se sistematizado em Sou da Paz (2017), o Plano de enfrentamento a violência, visa a aplicação qualificada de grupos especiais em regiões específicas do Estado Capixaba, conforme encontra-se no Instituto Sou da Paz (2017):

O Plano de Enfrentamento a Violência, lançado em 2009, tinha por objetivo a aplicação qualificada das forças de segurança em regiões mais violentas do estado, como foco na redução aos crimes contra a vida. Na ocasião, o plano era coordenado pelo Secretário de Segurança Pública e o monitoramento realizado por sua equipe e avaliado em reuniões (semanais) com os gestores da pasta de segurança (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.16).

O programa Estado Presente, assim como o programa anterior, manteve o foco o enfrentamento aos crimes contra a vida, contudo, diferentemente do programa anterior, concentrou as suas ações em regiões de maior vulnerabilidade social, conforme consta no Instituto Sou da Paz (2017):

Em 2011, com o lançamento do Programa Estado Presente, o foco continuou sendo a redução dos crimes contra a vida, no entanto, o programa passou a encampar a questão social, e suas ações foram concentradas em regiões geográficas de maior vulnerabilidade social. Na época foram identificados 30 aglomerados de bairros com alto índice de violência e vulnerabilidade sócia. Juntos, estes aglomerados eram responsáveis por mais de 50% dos homicídios dolosos registrados no Estado (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.22).

Por fim, um dos programas que merece destaque é o Programa de Ocupação Social que apesar de manter o foco na redução dos crimes contra a vida (crimes violentos), teve como especificidade o recorte de faixa etária, pois centrou as suas ações no público que vai dos 15 até os 24 anos. O programa em questão teve outros focos, dentre eles destacam-se: aumento da geração de empregos para jovens e a diminuição da evasão escolar (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

A dificuldade de elencar indicadores, métricas para servirem de parâmetro para os programas acima apresentados se mantém, afinal tratam-se de programas voltados para a área da Segurança Pública, contudo não se observa uma variação dos indicadores adotados pelos capitães em comparação com os adotados em terras mineiras. Destacam-se como indicadores principais: homicídios dolosos; latrocínio; lesão corporal seguida de morte; tentativa de homicídio; prisões; roubo de pessoa em via pública, etc (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Em linhas gerais, todos os programas implementados no Espírito Santo tinham como finalidade o monitoramento e avaliação dos resultados com base em um conjunto de metas pactuadas, a nível operacional e estratégico. O monitoramento era realizado através de um conjunto de reuniões de cunho gerencial, separadas por nível gerencial que eram três a saber: Nível operacional; Nível Tático e Nível estratégico (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Sobre os diversos níveis gerenciais, destaca-se em Sou da Paz (2017):

- Nível operacional (Aisp) - As reuniões de monitoramento no nível operacional ocorrem semanalmente. Participam do encontro os Oficiais Comandantes de Batalhão Delegados Titulares das Delegacias Regionais;

- Nível Tático (RISP) - As reuniões de monitoramento no nível tático ocorrem quinzenalmente em cada Região Integrada de Segurança Pública. Servem ao propósito de avaliação dos resultados apurados nas AISP. Participam coordenadores das regiões integradas de Segurança Pública, oficiais do Comando de Policiamento Ostensivo e Superintendentes de Polícia Regional.
- Nível estratégico (SESP) – As reuniões de acompanhamento de indicadores e metas e de avaliação de resultados são convocadas formalmente pela SESP para avaliação mensal dos indicadores estratégicos. A periodicidade desta reunião é mensal. A reunião é capitaneada pelo Secretário de Segurança Pública e eventualmente pelo Governador e Vice-governador (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.17).

Uma das diferenças mais evidentes entre os programas implantados no ES para aqueles implementados em MG, é que nos primeiros não há qualquer bonificação financeira dos profissionais, o principal incentivo dado aos profissionais é o envolvimento dos profissionais nas reuniões e na coordenação dos programas. Analisando o aspecto geral dos programas, ambos são bastante similares em seus objetivos e funcionamento, a única diferença significativa foi destacada acima.

O Estado do Rio de Janeiro segue em via geral, o mesmo sistema adotado tanto em MG, quanto no ES. Através do decreto 41931/2009 e as resoluções SESEG 305/2010 e 932/2016, o RJ implantou ainda no ano de 2009, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM). O principal objetivo almejado com a implantação do SIM, centrava-se na redução da criminalidade (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Conforme apresentado em Sou da Paz (2017):

O Estado do Rio de Janeiro implantou no segundo semestre de 2009 o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os indicadores Estratégicos de Criminalidade, mais conhecido como SIM. O objetivo do programa é reduzir indicadores de criminalidade, estimular o trabalho integrado entre as polícias, incentivar uma cultura de gestão que privilegie a análise criminal e o planejamento integrado, identificar e reconhecer o desempenho dos agentes e difundir boas práticas. O sistema é gerenciado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública. O então instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) proveu suporte metodológico. Os principais marcos legais do programa são o Decreto 41931/2009 e as Resoluções SESEG 305/2010 e 932/2016 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.29).

O programa “SIM”, conforme destaca-se no Instituto Sou da Paz (2017), consistiu em uma versão carioca daquilo que foi implementado respectivamente pelos mineiros e pelos capixabas. Dentre os indicadores utilizados pelo “SIM”, dois merecem destaque: Letalidade violenta e roubo de rua. A letalidade violenta agrega o monitoramento de crimes como homicídio doloso, enquanto os indicadores do campo do Roubo de rua, englobam tipos criminais como o roubo a transeunte.

O Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM) estruturava-se através da

realização de reuniões escalonadas em níveis escalonados e que variavam conforme a abrangência territorial. As reuniões eram divididas em quatro níveis, nessa direção encontra-se no Instituto Sou da Paz (2017):

O programa está estruturado em quatro níveis de reuniões, dependendo da abrangência territorial. Estas reuniões ocorrem nas menores unidades operacionais – nível quatro, as circunscrições Integradas de Segurança Pública – CISPs, onde se reúnem o DP e a Cia PM; em seguida existem as reuniões de nível três, nas Áreas integradas de Segurança Pública – AISPs, onde se reúnem o DP e o batalhão da Polícia Militar; nas Regiões Integradas de Segurança Pública – RISPs, o nível dois, onde se reúnem o Departamento de Polícia de Área e o Comando de Policiamento de Área; e finalmente as reuniões de nível um, onde se reúnem o Secretariado de Segurança e o comando de Polícias Civil e Militar. Nas reuniões de nível dois e três também participam os coordenadores de análise e integração da Secretaria de Segurança (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.29).

As metas definidas e gerenciadas pelo SIM, foram pactuadas através do Planejamento Estratégico de Segurança, metas estas que deveriam ser revistas periodicamente através de um trabalho conjunto entre as instituições envolvidas. Em um primeiro momento, as metas eram distribuídas sem observar a especificidade de cada órgão, somente em um segundo momento, as particularidades de cada órgão eram observadas (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

O programa implementado pelos cariocas, também previa uma forma de incentivar a participação dos profissionais das várias instituições envolvidas, dentre esses incentivos destacam as premiações semestrais e individuais aos profissionais da Segurança Pública, premiações pagas conforme a produtividade, além de incentivos às boas práticas organizacionais. Existe uma semelhança entre o “SIM” carioca e o IGESP mineiro, a semelhança reside na premiação pecuniária conforme a produtividade.

A premiação por produtividade carioca não diverge em essência daquilo que foi implantado em MG, trata-se do pagamento de valores financeiros aos PMs e PCs vinculados às RISPs e AISPs, que cumprirem as metas de redução da criminalidade anteriormente pactuadas. Os indicadores/metras eram aferidos por meio de planilhas que são alimentadas com dados consolidados pelo ISP e registros (boletins de ocorrência) da PM e PC. Acerca dos pagamentos pecuniários, destaca-se no Instituto Sou da Paz (2017):

A premiação por produtividade consiste no pagamento de forma semestral de valores pecuniários aos Policiais Civis e Militares lotados nas unidades policiais vinculadas às RISPs e AISPs cumpridoras de metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade [...] O valor da premiação começou menor (2 mil reais linear para cada indivíduo, por semestre, em 2009) e chegou a 13.500 reais por policial, por semestre. O valor do salário de um policial é 3 mil reais (soldado), portanto, o prêmio é superior ao salário do policial. O Estado chegou a pagar 220 milhões de reais em prêmio e,

com a crise fiscal, o valor do prêmio foi revisto e baixou para 3 mil reais por semestre. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.30).

O Estado do RJ incorporou também a premiação por boas práticas, que consistiu em:

A premiação por boas práticas consiste em prêmio pecuniário semestral pago aos servidores lotados e em efetivo exercício nas Unidades Policiais Especializadas da Polícia Civil e Operacionais Especiais da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro, as quais apresentaram as três melhores iniciativas para o controle da criminalidade, por corporação.

1º lugar: 3 mil reais

2º Lugar: 2 mil reais

3º lugar: 1,500 reais

(INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.30).

Em suma, o programa implementado no estado do Rio de Janeiro, segue as diretrizes gerais dos programas implantados nos dois estados na anteriormente analisados (MG e ES), que a inserção de ferramentas de gestão baseadas no monitoramento de indicadores, e do pagamento de prêmios para às corporações e/ou profissionais que baterem as metas.

Em termos de estrutura, a realização de reuniões sistemáticas guarda semelhança principalmente com o modelo gestado no ES, contudo o pagamento de benefícios pecuniários, guarda semelhança com o programa implantado em MG. Guardadas as peculiaridades, considera-se que todos os programas até aqui apresentados, inauguram uma tendência que será observada com algumas variações, até hoje naquilo que diz respeito às Políticas de Segurança Pública brasileiras, influenciadas diretamente pelos mecanismos de mercado, manifestos essencialmente nos modelos de gestão e programas até aqui avaliados.

No que se refere ao estado de São Paulo, esse possui como programa destaque, um sistema de bonificação por resultados implementado em janeiro de 2014, e tem como objetivo principal a redução dos índices criminais e o aumento da sensação de segurança em todo o Estado. O sistema de bonificação por resultados implementado em SP, almeja também a integração entre as forças policiais e a busca por melhorias gerenciais e incentivos contínuos na busca pela eficiência (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

O programa de Bonificação paulista é administrado pela Secretaria de Segurança Pública e tem na Lei Complementar 1245/2014 o seu principal marco normativo, conforme destaca-se no Instituto Sou da Paz 2017:

O programa é administrado pela Secretária de Segurança Pública, através da Subsecretaria de Acompanhamento de Projetos Estratégicos, e teve apoio do Instituto Sou da Paz no diagnóstico, planejamento estratégico e proposta de bonificação. As decisões estratégicas do programa ficam a cargo de uma comissão Intersecretarial, composta pela Secretaria da Fazenda, Planejamento, Governos e Casa Civil. O principal marco normativo é a Lei Complementar 1245/2014 (Instituto Sou da Paz, 2017, p.31).

O programa de bonificação por resultados implantado no Estado mais rico do país, de acordo com os dados encontrados em Instituto Sou da Paz (2017) utilizou-se de diversos indicadores, dentre eles destacam-se: número de vítimas de homicídio doloso; número de vítimas de latrocínio; Ocorrências de furto e roubo de veículos; número de mortes decorrentes de intervenção policial, etc.

O estado de São Paulo, antes mesmo de implementar o programa de bonificação por resultados, colocou em movimento uma série de mecanismos alinhados com aquilo que contido no programa de bonificação. A existência de indicadores consagrados e difundidos, o modelo de atuação em áreas compartilhadas e uma estrutura que possibilita o controle social, são alguns dos mecanismos que preexistentes, que serviram de suporte para a implantação do sistema de bonificação (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

O funcionamento do programa de bonificação paulista, em linhas gerais não varia conforme aquilo que foi praticado em MG e no RJ, de acordo com o Instituto Sou da Paz (2017), o programa partiu, como mencionado acima, de um diagnóstico já pronto, que auxiliou na elaboração do planejamento estratégico e na proposta de uma bonificação financeira paga em virtude da diminuição dos indicadores. Todo o estado de São Paulo foi dividido em quatro níveis de metas diferentes sendo eles: estadual, regional área de atuação compartilhada (AAC) e nível de DP/companhias PM. Sobre o processo realizado para a definição das metas, destaca-se no Instituto Sou da Paz (2017):

Inicialmente, uma proposta técnica de metas é elaborada pela Secretária de Segurança Pública. Para esta primeira proposição são utilizados o histórico e a técnica de cluster. O histórico analisa a trajetória do indicador ao longo do tempo, tentando identificar sazonalidades. O cluster classifica cada área de acordo com a situação socioeconômica e demográfica: são agregados bairros e municípios semelhantes. Para estabelecer as metas, o cluster separa: a) áreas com número absoluto de crimes altos – aplica-se uma meta de redução maior; b) áreas com valores médios –aplica-se reduções menores. Com base nestas regras gerais, avalia-se área por área e são propostas as metas (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.32).

A forma de monitoramento das metas utilizada em São Paulo, se assemelha com aquilo praticado no ES, eram realizadas reuniões mensais convocadas pela secretária, as reuniões tinham como foco principal, aquelas áreas que apresentavam desvios significativos nas metas (Instituto Sou da Paz, 2017).

Acerca dos incentivos utilizados pelo programa paulista, eles guardam uma imensa similaridade com a gama dos incentivos adotados por MG. O estado de São Paulo para fins de incentivo, instaurou um sistema de bonificação trimestral. Acerca do sistema de bonificação encontra-se no Instituto Sou da Paz (2017):

Fazem jus ao prêmio todos os Policiais Civis, Militares, da Polícia Científica ou unidade que atue diretamente na prevenção/repressão dos indicadores ligados ao programa; ou seja policial que trabalham nas áreas-meio não percebem a premiação. Esta modelagem gerou reivindicações – porém um efeito positivo são ações de unidades-meio que estão buscando indicadores para mensurar contribuição para o resultado finalístico. Embora haja pressão de diversas unidades em incorporar indicadores de insumos, esforços e processos, houve a decisão de manter o programa baseado nos indicadores de resultados (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.33).

A apresentação ainda que resumida dos principais programas implementados nos estados que compõe a região Sudeste, serve para esboçar aquilo que deu tom à Segurança Pública brasileira sobretudo a partir do ano 2000. Todos os entes federativos do Brasil, com maior ou menor ênfase, adotaram as ferramentas de gestão explicitadas ao longo do presente item/capítulo, mantendo uma tendência que foi a de introdução das ferramentas de gestão caras ao setor privado (empresas), na dimensão pública, na segurança pública.

## **8.2 Uma visão geral sobre os conceitos da gênese do sistema de metas baseado em indicadores de desempenho**

O IGESP mineiro e a Bonificação por resultados paulista são exemplos práticos da gênese de um processo de reconfiguração da segurança pública sob novas bases, bases estas claramente assentadas nos pilares gerenciais dos mecanismos de mercado, pilares neoliberais.

Existe sem sombra de dúvidas um elo comum que conecta todos os programas de segurança pública implementados nos mais diferentes estados brasileiros sobretudo a partir dos anos 2000, além da adoção dos mecanismos de mercado sobretudo do padrão gerencial das empresas privadas, vale salientar que a Segurança Pública brasileira passou a pautar e a organizar as suas atividades por meio de um sistema de metas baseadas em indicadores de desempenho.

Conforme encontra-se em Instituto Sou da Paz (2017), as metas em geral são pactuadas em torno da redução de tipos criminais previamente definidos, como o número de mortes violentas e de roubos. A prévia pactuação das metas, além de almejar a redução dos índices criminais, serve para estimular o aumento da produtividade e fortalecer a integração entre as diferentes instituições do campo da Segurança pública.

Em resumo, conforme procede Instituto Sou da Paz (2017) é possível analisar os



seguintes elementos comuns naquilo que diz respeito ao abordado no capítulo: Metas baseadas em índice de desempenho; Metas e planos de ação em função de áreas territoriais e integradas; Aumento da produção estatísticas e realização reuniões sistemáticas para o monitoramento das metas.

A política de segurança pública brasileira, observada através da ação dos entes federativos, ainda que guarde características peculiares inerentes à cada Estado, seguem uma tendência espalhada para todo o Brasil, que é conversão da segurança pública em um sistema métrico (meta-objetivo-valor-prazos).

O processo de definição das metas, obedeceu a um critério comum em todo o território nacional, baseou-se na definição após a realização de estudos e da definição de dos objetivos e dos indicadores de desempenho definidos, conforme encontra-se no Instituto Sou da Paz (2017):

O processo de definição de metas trouxe aprendizados importantes. Nas experiências estaduais, o primeiro passo, via de regra, é construir uma proposta de meta a partir de uma projeção estatística de queda da criminalidade que objetive atingir um patamar de referência em determinado tempo, como, por exemplo, esta abaixo da média nacional de homicídios em determinado número de anos. Para esta definição são tipicamente analisados o histórico e o comportamento do indicador ao longo do tempo. O patamar de referência e a intensidade da meta estabelecida tipicamente respondem a uma orientação política e à análise do histórico do indicador (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.40).

Além da “metrificação da segurança pública” outra tendência inaugurada em meados dos anos 2000, trata-se da modelagem dos incentivos. Os incentivos podem ser de duas formas distintas: financeiros como vislumbrado como observado em MG, RJ e SP, e não-financeiros, como foi o caso do ES (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017).

Conforme destacado por Sou da Paz (2017), o incentivo não financeiro estava presente em inúmeros estados brasileiros baseia-se sobretudo em um conjunto de ferramentas de valorização profissional e no desenvolvimento de ferramentas de controle das metas pactuadas. Os incentivos financeiros por sua parte, baseavam-se no pagamento de bônus financeiros com relativa regularidade, para aqueles profissionais que atingirem requisitos específicos, no caso, para aqueles que alcançarem as metas pactuadas.

A gênese do sistema de gestão baseado no desempenho e o correlato sistema de metas atrelado à essa gestão, possui elementos comuns que podem ser identificados em todo o Brasil, dentre esses elementos destaca-se aquilo que o Instituto Sou da Paz (2017) define por: “patrocínio político”. O “patrocínio político” figura para Instituto Sou da Paz (2017), como um ponto sensível que marcou a gênese dos programas de gestão voltados para a segurança pública, chegando a associar alterações na composição dos governos estaduais com a perda da base

política de sustentação da gestão para resultados.

O sistema de metas na Segurança Pública em sua porção inicial, caminhou em conjunto com determinadas personas políticas e com uma tendência dessas personas políticas, para adoção de mudanças organizacionais na direção da adoção das ferramentas de gestão abordadas no corrente capítulo, acerca do “patrocínio político” e o sistema de metas na Segurança Pública encontra-se no Instituto Sou da Paz (2017):

Sistema de Metas em Segurança Pública precisam de um patrocinador político que se dedique pessoalmente, de forma direta, intensa e persistente, na comunicação, cobrança dos resultados, valorização da meritocracia e articulação das metas com a missão e os objetivos institucionais. A dinâmica de gestão para resultados se propõe a alterar a rotina organizacional de tomada de decisão e esta mudança, para ser efetiva e produzir resultados positivos na política pública, precisa ser diariamente sustentada do ponto de vista político. Nesse sentido, um aspecto importante destacado pelos gestores estaduais é a importância da liderança na comunicação e no reforço dos objetivos e propósitos do modelo (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017, p.49).

Analisando os supostos ganhos e vantagens obtidos a partir da implantação dos novos mecanismos de gestão no campo da Segurança Pública, é possível destacar as considerações de Assis (2012), que embora volte o seu eixo analítico para o Estado de MG, apresenta alguns elementos que também se fizeram presentes em outros entes federativos, em especial nos demais estados da região sudeste, já apresentados anteriormente.

Conforme salientado por Assis (2012), foi possível observar a partir da implementação do sistema de gestão para resultados/desempenho na segurança pública mineira, marcou-se pela conquista de bons resultados, contudo, na visão do autor, é necessário agregar continuamente inovações, com o intuito de manter os ganhos já conquistados em alta. Tratando especificamente sobre a utilização do uso de metas, destaca-se em Assis (2012):

As evidências apontam para a necessidade de compreender o uso de metas como um processo incremental. Alguns ciclos de tentativas, acertos e erros são necessários para se calibrar de forma adequada desafio com factibilidade. Deve-se compreender, ainda, que não é possível atacar todas as frentes de uma só vez. A preocupação com a qualidade dos inquéritos na Polícia Civil só entrou na agenda da instituição porque dois anos seguidos de foco na quantidade evidenciaram problemas de qualidade que acabaram percebidos pelo nível estratégico. Ou seja, foi necessário focar na quantidade – o que gerou resultados importantes – para que, em seguida, a questão da qualidade fosse enxergada como estratégica pela instituição. (ASSIS, 2012, p.165).

A implantação do novo sistema de gestão voltado para a segurança pública mostrou-se na visão de Assis (2012), como um aspecto positivo e importante, vale sempre destacar, que embora ele esteja voltando o seu olhar para Minas Gérias, é possível estender a gênese de um fenômeno que marcou a política de segurança pública sobretudo a partir dos anos 2000. Para Assis (2012), o sucesso ou não dos programas de gestão para resultados implantados

na Segurança Pública, dependem muito mais de um acerto administrativo, do que de um fazer político.

Analisando de forma geral a ferramenta da remuneração variável por desempenho, afirma Assis (2012):

A remuneração variável é uma medida de alto potencial, porém de elevado risco, uma vez que a preparação, os cuidados e o conjunto de condições necessárias à sua implementação e sucesso exigem grande rigor e acompanhamento. Tanto que não há dúvidas: ela tem muito mais chances de fracassar do que de gerar sucesso no caso brasileiro, principalmente em função do despreparo das administrações públicas, no tocante à gestão, e do risco político envolvido (ASSIS, 2012, p.166).

A nova gestão, fomentou uma espécie de tendência geral de introdução de metas e de sistemas de mensuração dos resultados em toda Segurança Pública brasileira, em que pese apenas os Estados da região sudeste foram apresentados, este é um fenômeno nacional. Voltando o seu olhar especificamente para as metas e a mensuração dos resultados, Assis (2012) afirma que são práticas necessárias e efetivas, sobretudo quando não trazem em seu bojo incentivos financeiros, contudo, a adoção de uma sistema metrificado voltado para a segurança pública, não deve na visão do autor ser visto como elemento milagroso, conforme salienta Assis (2012):

Reconhecer a importância da gestão por resultados é também ter a plena ciência de seus limites. Metas e mensuração não são substitutas de uma boa gestão. A função do líder é inspirar, gerar sentido, senso de propósito, escolher caminhos, estratégias e sustentar valores que façam as pessoas se mobilizarem em torno de ideias e projetos. Não há ferramenta geral que substitua esse papel da liderança. A moderna gestão pública faz uso de metas e resultados o seu paradigma. [...] (ASSIS, 2012, p.168).

A segurança pública de uma forma geral, viveu sobretudo a partir dos anos 2000, uma modificação sobretudo em sua dimensão gerencial, ela adotou os fundamentos da “moderna gestão pública”. As experiências abordadas no tópico corrente servem para ilustrar a porção inicial de um fenômeno marcado pela introdução de mecanismos de gestão antes observado apenas nas empresas privadas, o sistema de remuneração variável por desempenho e a utilização de ferramentas como a definição de metas previamente pactuadas, são exemplos do processo.

O fenômeno observado, identificado e exemplificado através das contribuições de Assis (2012) e Sou da Paz (2017), dão conta de apresentar o processo em sua fase inicial, e mostrar que ele se replicou em diferentes estados por todo Brasil. Para melhor exemplificar o processo, os estados que compõem a região sudeste foram apresentados, com o intuito de identificar de fato que houve uma tendência geral de incorporação dos mecanismos de mercado pela Segurança Pública Brasileira, ainda que em sua fase inicial.

Algumas debilidades foram observadas, dentre elas a falta de conexão da adoção dos mecanismos de mercado pela segurança pública, com o advento do neoliberalismo enquanto uma racionalidade, ou com a forma política estatal, temas que figuram tratados pelo texto em tela.

## 9 CONCLUSÃO

Ofensiva neoliberal ou regressão social? Conforme salienta Netto (1995), as três últimas décadas da nossa sociedade contemporânea estão imersas em uma enorme crise, crise esta que possui manifestações distintas e contornos peculiares, atingindo em algumas situações, contornos dramáticos. Para além de retocar um quadro que já foi pintado ao longo do trabalho em tela, Netto (1995) afirma que a ofensiva neoliberal, quando desprovida do verniz com a qual a burguesia o cobre, não passa de um aterrador processo de regressão social.

O cenário de crise vivenciada na contemporaneidade, é para Netto (1995), para além de uma crise econômico-social, é também a crise do Estado de Bem-Estar Social e do chamado Socialismo Real, conforme salienta Netto (1995):

*A crise global da sociedade contemporânea, que marca peculiarmente as três últimas décadas deste século, revela-se – plena, embora não exclusivamente – na crise do Estado de bem-estar e na crise do chamado socialismo real, as duas conformações societárias que, cada uma a seu modo, procuraram soluções para os antagonismos (e suas consequências) próprios à ordem do capital (NETTO, 1995, p.66).*

A ofensiva neoliberal que foi demonstrada através da sua compreensão enquanto racionalidade, vincula-se a um fenômeno de proporções globais e históricas, tal qual afirma Netto (1995), que aborda o neoliberalismo em seu aspecto histórico, sem perder a dinâmica de luta de classes. Como fenômeno de proporções históricas, a ofensiva neoliberal não mede esforços e não vê limites para criar uma realidade marcada sobretudo pela criação de um Estado mínimo em seus aspectos sociais, e máximo no suporte à maximização dos ganhos do capital.

Deixando um pouco de lado a leitura do neoliberalismo enquanto uma racionalidade e adentando cada vez mais nas contribuições fornecidas por Netto (1995), é possível compreender como momento chave da emergência do neoliberalismo, o início da ordem monopolista do capital, que culminou no abandono do liberalismo clássico, em meados do século XIX. Nesta direção, encontra-se em Netto (1995):

*A dinâmica do capital, na idade monopólica, anacroniza completamente as traves-mestras do pensamento liberal. Os eixos teórico-culturais que suportam a vontade política da burguesia revolucionária perdem qualquer vigência na efetividade social: “o livre mercado” (que de fato, jamais fora plenamente livre) (NETTO, 1995, p.74)*

Um ponto importante destacado por Netto e que liga-se diretamente ao trabalho em tela, é relacionado ao livre mercado, também chamado de mão invisível do mercado, realidade que é completamente negada pela ordem do capital que ao adentrar na era do monopólio, demanda cada vez mais uma “nova atitude” por parte do Estado, torna-se necessário um estado

que interfira no “jogo” naqueles momentos em que o capital passa por dificuldades, contudo continue imóvel em determinadas áreas, nas quais a Segurança Pública está inserida.

O neoliberalismo surge em um duplo aspecto: renovando o em bases modernas o Estado Mínimo em uma das mãos e na outra restaura o mercado enquanto a única instância societal possível e intransponível. O Estado mínimo apresenta-se como a única forma possível de viver em sociedade, para além, convertendo-se em um padrão para a organização até mesmos das atividades de responsabilidade do Estado, tal qual a segurança pública (NETTO, 1995).

O mercado apresenta-se enquanto uma estrutura perfeita, um sistema a prova de falhas e sem rival, dessa forma é bastante compreensível que a ofensiva neoliberal coloque em movimento todo o seu arcabouço de privatizações, mas não somente, a mudança percorre também o interior do próprio Estado e das instituições que o compõe, que passam a organizar-se tal qual os mecanismos de mercado prescrevem, e isso ocorreu e vem ocorrendo sistematicamente na ceara da segurança pública.

As políticas de Gestão para resultados implantadas na segurança pública sobretudo a partir dos anos 2000, é a clara representação do poder que os mecanismos de mercado exercem junto à segurança pública. Vale ressaltar, que aquilo definido por “mecanismos de mercado” nada mais é do que o neoliberalismo em ação, que passa a influência a organização e gestão das forças de segurança a partir do seu interior.

A segurança pública continua posicionada enquanto linha de defesa armada do Estado, que detém o monopólio da utilização da “força” institucionaliza, além de ocupar uma posição importante, a posição de política pública, se a Segurança Pública continua a ocupar o mesmo espaço o que muda? Modifica-se a sua organização interna enquanto política pública, que passa a ser organizada seguindo os padrões e ditames da instância tida como perfeita, o mercado.

O mercado, conforme afirma Netto (1995), compete ao Estado, promover uma estruturação do mercado e atuar naqueles espaços que o mercado não quer, ou não pode atuar diretamente, isso não impede que os campos ou instituições nos quais o mercado não pode controlar, não curvem-se a ele, mesmo que de modo gerencial, administrativo, incorporando os princípios e determinações do mercado, como se fossem sinônimo de qualidade.

A pesquisa em tela, foi exitosa naquilo que se propôs, e demonstrou a existência de um vínculo, uma relação de sociometabólica entre os mecanismos de mercado e a Segurança Pública Brasileira na contemporaneidade, fazendo uma adaptação do termo cunhado por Casara (2021), foi possível considerar que não apenas o “Estado” em sua forma geral foi “colonizado” pela neoliberalismo, mas também as suas instituições específicas, dentre elas a Segurança

Pública, que em linhas gerais é parte constitutiva do Estado, como ficou demonstrado ao longo do texto.

A identificação dos “mecanismos de mercado” com os movimentos e formulações neoliberais ocorre de forma bastante serena, amparada nas formulações de Dardot e Laval (2016) e de Casara (2021), que ampliam a temática ao considerar o neoliberalismo como sendo uma racionalidade: “O neoliberalismo, como toda racionalidade, produz efeitos na vida das pessoas porque se apresenta como um modo de pensar que leva a uma determinada forma de exercer poder” (CASARA, 2021). Por um lado, tem-se a identificação dos mecanismos de mercado com o neoliberalismo, e por seu turno, uma compreensão do “fenômeno” neoliberal como sendo uma racionalidade.

Foi demonstrado que os mecanismos de mercado atuam e influenciam na política de segurança pública brasileira de principalmente de “dentro para fora”, colocando em movimento o processo de “colonização” do Estado pela racionalidade neoliberal. As instituições e órgãos que compõe a Segurança Pública, são instituições por meio das quais o Estado exerce diretamente o poder, seja o de encarceramento por meio das Polícias Penais/Penitenciárias, ou de modo ostensivo e armado, por intermédio das Polícias Militares, a racionalidade neoliberal, uma forma de pensar que conduz a uma determinada forma de exercer poder, encontra na segurança pública o seu par perfeito.

Quais seriam os impactos da colonização da segurança pública pelos mecanismos de mercado?! Quais os efeitos práticos de um Estado, que como afirma Netto (1995), assume o papel de guarda noturno ativo e passivo, que tem como missão única o reforço das bases do neoliberalismo e construção de um Estado mínimo naquilo que tange às políticas públicas, e máximo para o capital?! Os efeitos desse processo são públicos e podem ser vislumbrados através dos dados fornecidos pelo Atlas da Violência 2021 (IPEA, 2021).

As políticas de gestão para resultados voltadas para a segurança pública, foram implantadas em todo Brasil quase que ao mesmo tempo, tais ferramentas de gestão para resultados, materializam a ação e influência dos mecanismos de mercado junto à segurança pública. O Atlas da Violência 2021 (IPEA, 2021), trás um conjunto de dados que servem para balizar, ainda que de forma superficial, as consequências do processo supracitado.

O Atlas da Violência aponta que no cenário atual, ocorreu uma diminuição dos índices de gerais de violência no Brasil, uma queda do número de homicídios, que atingiram o menor patamar desde 1995. Conforme o Atlas, a queda foi de cerca de 22,1% no período compreendido entre 2018-2019 (CERQUEIRA, 2021).

O cenário apontado pelo Atlas, conduz a compreensão de que ocorreu uma melhora nos índices relativos à violência, e essa melhora é atribuída a alguns fatores específicos, tais como a mudança do regime demográfico, explicitado pelo envelhecimento da população e a diminuição do número de jovens: “De fato, entre 2010 e 2020, a população de homens jovens entre 15 e 29 anos na população brasileira diminuiu de cerca de 13, 5%, para 12,1%.” (CERQUEIRA, 2021, p.13).

Outro aspecto apontado pelo Atlas como possível responsável pela diminuição melhoria do cenário da violência, deve-se ao êxito do Estatuto do desarmamento: “outro ponto analisado exaustivamente em edições anteriores do Atlas da Violência diz respeito ao papel do Estatuto do Desarmamento, que ajudou a frear a escalada dos homicídios no país a partir de 2003” (CERQUEIRA, 2021, p. 13).

Um outro fator, apresentado pelo Atlas (IPEA, 2021), como corresponsável pela melhora dos índices, fica a cargo daquilo definido pelo Atlas como sendo um “armistício entre as grandes facções de narcotráfico”, para ilustrar a importância desse armistício para a melhoria dos números da violência no Brasil, o Atlas utiliza das análises feitas por Cerqueira (2020), para afirmar que as consequências de armistício na diminuição da violência no Brasil, foi mais evidente nas regiões Norte e Nordeste do país.

O fator mais importante e que conversa diretamente com a pesquisa em tela, diz respeito à implantação sobretudo a partir dos anos 2000, daquilo definido por Cerqueira (2021) como sendo um conjunto “políticas e ações inovadoras” na segurança pública.

Conforme salientado por Cerqueira (2021), que se baseia em Cerqueira (2020), para afirmar que ao longo dos anos 2000, diversos municípios brasileiros passaram a introduzir uma série de programas inovadoras como o Infocrim em São Paulo e o Igesp em Minas Gerais. Nessa direção, destaca-se:

Nos anos 2000 alguns estados e municípios brasileiros passaram a introduzir políticas e ações inovadoras, como: o Infocrim (2000), em São Paulo; o Fica Vivo (2003) e o Igesp – Integração e Gestão de Segurança Pública (2008), em Minas Gerais; o Pacto pela Vida (2007), em Pernambuco; as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) (2008, no Rio de Janeiro; o Paraíba Unidos pela Paz (2011), na Paraíba; O Estado Presente (2011), no Espírito Santo; além de ações e planos de segurança pública municipais em cidades do Sul, de São Paulo e em alguns outros estados (CERQUEIRA, 2021, p.13).

Ao longo deste texto algumas das ações “inovadoras” citadas acima foram abordadas em sua gênese, evidenciando as suas características principais, tais ações inovadoras são reflexos diretos da influência dos mecanismos de mercado no campo da segurança pública. Cerqueira (2021) redução da violência se deve também a implantação desse conjunto de



políticas, sendo este um aspecto positivo naquilo que tange a implantação das políticas de gestão para resultados na Segurança Pública.

Em que pese, Cerqueira (2021) por meio do Atlas da Violência aponta para uma diminuição relativa dos índices criminais, e ainda que de forma indireta, a implementação dos mecanismos de gestão para resultados corrobore positivamente para a obtenção dessa melhoria nos índices, é pertinente destacar que este mesmo Atlas chama atenção para o aumento crescente do número de Mortes Violentas por Causa Indeterminada, o chamado MVCI, o que coloca em dúvida a veracidade dos índices.

Conforme salienta o Cerqueira (2021):

Contudo, a queda no número de homicídios observados entre 2018 e 2019 de 22,1%, segundo os registros oficiais do SIM/MS, deve ser vista com grande cautela em função da deterioração na qualidade dos registros oficiais. Esse processo se iniciou em 2018, conforme já apontado no “Atlas da Violência de 2020” [...]. Com efeito, em 2017 foram computados 9.799 óbitos como Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI), ou seja, mortes violentas em que o Estado foi incapaz de identificar a motivação que gerou o óbito do cidadão. Em 2019 esse número foi de 16.648, o que representa um aumento de 69,9%. Considerando o percentual de MVCI em relação ao total de mortes violentas, esse índice passou de 6,2% para 11,7%, entre 2017 e 2019, um aumento de 88,8% (CERQUEIRA, 2021, p.11).

Cerqueira (2021) afirma de maneira categórica que o aumento do MVCI (mortes violentas por causas indeterminadas) nos últimos anos, coincide exatamente com a diminuição da taxa de homicídios no país. As ferramentas e experiências de gestão para resultados são identificadas pelo Atlas da Violência, como um dos fatores responsáveis pela redução dos índices de homicídios no Brasil, experiências definidas como “inovadoras”, todavia, o Atlas não faz a mediação inversa, que poderia correlacionar o aumento do MVCI, com a introdução das políticas de gestão.

Uma das questões centrais evidenciadas pela pesquisa, à ligação umbilical existente entre a segurança pública e o Estado, a busca pela significância da segurança pública na contemporaneidade, passa pela construção histórica do Estado, somente assim foi possível compreender que a influência dos mecanismos de mercado através da ofensiva neoliberal, promove reflexos importantes também no campo da Segurança Pública.

Os mecanismos de mercado operam junto a Segurança Pública, modificando de dentro para fora as várias instituições da área, atuam colonizando o Estado, que passa a funcionar de forma direta ou indireta, segundo os ditames do mercado. Cerqueira (2021) apresenta por meio do Atlas da violência uma série de dados, que servem para a compreensão dos reflexos que essa influencia (dos mecanismos de mercado) assume na sociedade.

A violência contra a juventude, continua a ser a principal causa de morte dos jovens, a cada 100 jovens que morreram no país, 39 foram vítimas de violência letal, estes são os dados encontrados ao longo de 2019, em uma população compreendida entre a faixa etária de 15 e 19 anos (CERQUEIRA, 2021).

Apesar de uma relativa melhoria dos números gerais relacionados à violência, diminuição que espalhou também para a mortalidade da população jovem, é possível afirmar que a evolução ocorreu de forma tímida, e que a “política dos números” que não leva em consideração determinados grupos específicos, como mulheres e a população negra.

Analisando os números da violência contra a mulher fornecidos pelo Atlas da Violência, em 2019, 3,737 mulheres foram assassinadas no Brasil, um número que apesar de elevado, significou uma redução de 17,3% em comparação ao período de 2018, onde 4.519 mulheres foram assassinadas. O número geral aponta para uma redução de 21,5% em comparação ao mesmo período do ano anterior (2018) (CERQUEIRA, 2021).

A redução dos números absolutos da violência contra a mulher, contrasta com o aumento do MVCI que também cresceu, encontra-se no Atlas da Violência por Cerqueira (2021):

A notícia aparentemente positiva de redução da violência letal que atinge as mulheres precisa, no entanto, como já tratado acima, ser matizada pelo crescimento expressivo dos registros de Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI), que tiveram incremento de 35,2% de 2018 para 2019, um total de 16.648 casos no último ano (CERQUEIRA, 2021, p.36).

Nota-se um aumento geral do MVCI sobretudo nos estados do RJ e no Ceará, além do aumento do MVCI, tratando da diminuição da violência contra a mulher em aspecto geral, ela cresceu em 14 dos 27 estados do Brasil. As melhores reduções são encontradas na região Sudeste, porém não fica evidente a relação existente entre a influência dos mecanismos de mercado na segurança pública, e a redução dos números da violência contra a mulher, e o aumento do MVCI (CERQUEIRA, 2021).

Um indicativo que chama atenção, diz respeito a disparidade existente no número de homicídios entre mulheres negras e mulheres não negras. Os dados fornecidos por Cerqueira (2021) através do Atlas da Violência, permite observar que 66% do número total das mulheres mortas, eram negras, conforme salienta o autor supramencionado:

Em 2019, 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras. Em termos relativos, enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras foi de 2,5, a mesma taxa para as mulheres negras foi de 4,1. Isso quer dizer que o risco relativo de uma mulher negra ser vítima de homicídios é de 1,7 vezes maior do que o de uma mulher não negra, ou

seja, para cada mulher não negra morta, morrem 1.7 mulheres negras (CERQUEIRA, 2021, p.38).

Surge aqui uma questão importante, ainda que a redução da violência em amplo aspecto, números gerais e relativos, como é o caso da violência contra a mulher, é possível vislumbrar que o recorte social, apresenta uma realidade complexa, realidade que escancara os gargalos existentes na sociedade brasileira, “gargalos” presentes também na segurança pública. A introdução dos mecanismos de mercado junto à Segurança Pública, não teve qualquer aspecto positivo para grupos tradicionalmente vulneráveis, como as mulheres e a população negra de um modo geral.

Existe um viés racial nas mortes violentas ocorridas no Brasil, e esse fato não ocorre apenas na dinâmica contemporânea. Em meados de 1980, é marcado por um crescimento geral dos índices de violência, crescimento que ocorreu de forma ainda maior quando dentre à população negra. Os indicadores atuais não mostram qualquer sinal de melhora, conforme salienta Cerqueira (2021):

A intensa concentração de um viés racial entre as mortes violentas ocorridas no Brasil não constitui uma novidade ou mesmo um fenômeno recente. Pelo menos desde a década de 1980, quando as taxas de homicídios começam a crescer no mais, vê-se também crescer os homicídios entre a população negra, especialmente na sua parcela mais jovem (CERQUEIRA, 2021, p.49).

Em números gerais, conforme salienta Cerqueira (2021), 77% das vítimas de homicídios no Brasil eram negras, uma taxa de 29,2% para 100 mil habitantes, contra 11,2% de não negros. A chance de um negro morrer vítima de homicídio no Brasil é 2,6 vezes maior que a de um não negro.

Um cenário indicativo que auxilia à pintar um cenário mais definitivo à cerca do crescimento da violência entre a população negra no Brasil, encontra-se no Atlas da Violência por Cerqueira (2021):

Ao analisarmos os dados da última década, vemos que a redução dos homicídios ocorrida no país esteve muito mais concentrada entre a população não negra do que entre a negra. Entre 2009 e 2019, as taxas de homicídio apresentaram uma diminuição de 20,3%, sendo que entre negros houve uma redução de 15,5% e entre não negros de 30,5%, ou seja, a diminuição das taxas de homicídio de não negros é 50% superior à correspondente à população negra. Se considerarmos ainda os números absolutos do mesmo período, houve um aumento de 1,6% dos homicídios entre negros 2009 e 2019, passando de 33.929 vítimas para 34.446 no último ano, e entre não negros, por outro lado, houve redução de 33% no número absoluto de vítimas, passando de 15.249 mortos em 2009 para 10.217 em 2019 (CERQUEIRA, 2021, p.49).

Os dados fornecidos de maneira bastante organizada por Cerqueira (2021) servem para apontar a evidente disparidade sócio-racial existente em toda a sociedade brasileira,

disparidade abordada aqui, pela faceta da Segurança Pública. Alguns elementos, tais como a implantação de novas ferramentas de gestão junto à segurança pública, ferramenta que contribuiu, conforme salientado pelo Atlas, como um dos fatores responsáveis pelo resultado positivo, responsável pela diminuição dos números da violência no Brasil.

A implantação dos mecanismos de mercado junto a segurança pública teve impacto positivo nos números da violência no Brasil, embora não fique claro qual o nível desse impacto, fica evidente a interconexão entre Estado, Segurança Pública e economia (mecanismos de mercado).

Por um lado, o Atlas da Violência 2021, aponta através de números sólidos, que vem ocorrendo uma melhoria nos índices produzidos pela Segurança Pública no Brasil, contudo o mesmo Atlas que faz essa vinculação, ressalta que ocorreu o crescimento do índice de mortes violentas não identificadas o MVCI (Cerqueira, 2021).

Retornando para a temática racial, o Atlas da violência não faz a devida conexão entre a implantação dos mecanismos de mercado e o racismo estrutural que molda o Estado brasileiro e conseqüentemente à Segurança Pública. A dissertação em tela também não leva em conta esta realidade, contudo fica aqui o apontamento e destaque de uma realidade que será melhor abordada em um trabalho de doutorado (Cerqueira, 2021).

Em linhas gerais, considera-se que a pesquisa em tela cumpre o seu papel, telegrafa a vinculação existente entre os mecanismos de mercado, Estado e Segurança Pública. Alguns caminhos foram evidenciados, caminhos que serão trilhados futuramente, restando afirmar por fim, que com a resposta de algumas questões, surgem novos questionamentos.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. [S.I.]. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ASSIS, Luís Otávio Milagres de. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.
- BATITUCCI, Eduardo cerqueira; A evolução da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Publicado in Revista Brasileira de Segurança Pública**; ed 7, n.1; p.30-47, CIDADE Ago-Set, 2010.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo, Atlas 2015.
- BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática: Neoliberalismo, decomposição e decadência da democracia na América latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II :que Estado pra que demogracia?** .2ªEd. Petrópolis:Vozes,1999
- BORON, Atílio. A. (et al); SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Orgs) **Pós-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Rio de Janeiro: Vozes 1999.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v.2).
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BUSSINGER, Vanda Valadão. Fundamentos dos direitos humanos. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, Ano XXVIII nº 53, Março 1997. São Paulo, Cortez Editora, p. 09-45.
- CARNOY, Martin. **O Estado e Teoria Política**. São Paulo: Papyrus, 2013.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Public ado in Revista Katális**; v.14, n.1; p.59-67, Florianópolis, Jan-Jun 2011.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Public ado in Revista Katális**; v.14, n.1; p.59-67, Florianópolis, Jan-Jun, 2011.
- CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal: racionabilidade, normatividade e imaginário**. São Paulo, Autonomia literária, 2021.
- CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo, 2021.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1. ed. São Paulo, Boitempo, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro, Forense, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo, Centauro, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro e questão social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Balanço das Políticas de Gestão Para resultado na Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Sou da paz, 2016.

LENIN, Vladimir Litch. **O Estado e a Revolução**. São Paulo, Hucitec, 1983.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e Segurança pública no Brasil. **Publicado in Revista Direito GV**; v.12n. 1; p.49-85, São Paulo, Jan-Abr, 2016.

MANDEL, Ernest. **A crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio, 1990.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao marxismo**. Porto Alegre: Movimento Republica 1979.

MARX, Karl, Friedrich Engels. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: Esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política: Livro I: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 2.ed. São Paulo, Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo; Braz, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II: que Estado pra que democracia?**. 2ªEd. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós- neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. [S.I.]. Rio de Janeiro: Paz

e Terra, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.**

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: Estratégias e estrutura para um novo Estado.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Piter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª.Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Piter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7ª.Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODRIGUES, Alberth Alves. **O sindicato dos Trabalhadores Rurais de Teófilo Otoni-MG [dissertação]: uma aproximação à configuração histórica da "questão agrária" no Brasil.** Florianópolis: 2013.

SANTOS, Milena da Silva. **Política Social no Capitalismo Monopolista: Função Social do Estado e Controle do Capital. (Dissertação).** Universidade Federal de Alagoas, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos.** 1 ed. São Paulo, Boitempo, 2019.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. **Política e sociedade: Uma análise da história da segurança pública brasileira.**



**UFVJM**