

CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: O CASO DO BLINDADO “CAVEIRÃO”

Taiguara Libano Soares e Souza *

RESUMO

Há duas décadas, o Estado do Rio de Janeiro têm sido palco de um processo de militarização das políticas de segurança pública. Tal modelo baseado na “metáfora da guerra” se dá em constante tensão com os direitos fundamentais dos moradores das comunidades periféricas, através da adoção de medidas repressivas como a exemplo do “Caveirão”.

Em regra, a doutrina do Direito Constitucional admite o controle de constitucionalidade somente de leis e atos administrativos. O “Caveirão” configura-se uma política pública de segurança, parte de um programa de ação governamental. Entretanto, tem se fortalecido o entendimento de que o controle jurisdicional pode e deve estender-se ao campo das políticas públicas tendo como fundamento a supremacia da Constituição e a necessária efetivação de direitos humanos fundamentais.

O presente trabalho pretende abordar os limites e possibilidades de justiciabilidade no âmbito das políticas públicas de segurança, que se incompatibilizam com os direitos fundamentais a partir do modelo “lei e ordem”. Para tal, além de observar as especificidades do controle nesta seara será desenvolvido o estudo de caso do blindado “Caveirão”.

Para avaliar se o “Caveirão” como medida governamental é constitucional faz-se necessário contrastá-lo com as regras do Princípio da Proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O “Caveirão” não é medida adequada, pois não atinge a finalidade a que se pretende, qual seja assegurar a incolumidade física e a vida dos policiais no exercício de sua função. Não se configura uma medida necessária, visto que existem meios menos gravosos de assegurar a segurança pública, a incolumidade física e a vida dos policiais através de políticas de inteligência e que respeitem os direitos humanos das

comunidades. Afinal, a utilização do “Caveirão” não passa pelo teste da proporcionalidade em sentido estrito, que expressa o confronto entre vantagens e desvantagens da medida. De tal maneira, depreende-se que se trata de medida desproporcional do poder público. Portanto, é plausível demandar junto ao Poder Judiciário a inconstitucionalidade da utilização do blindado “Caveirão” como caso concreto de controle jurisdicional de políticas públicas em matéria de segurança.

PALAVRAS CHAVES: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – POLÍTICAS PÚBLICAS – SEGURANÇA PÚBLICA – DIREITOS FUNDAMENTAIS – LEI E ORDEM – DISCRICIONARIEDADE – PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

ABSTRACT

Two decades ago the Rio de Janeiro Estate has been a stage of a militarization process of public security policy. This is a model based upon the “war metafor” that hapens in constant tension with the human rights of the poorest communities inhabitants, throught the adoption of repressive measures like the “Caveirão”.

As rule, the Constitutional Rights doctrine admites the judicial review only on laws and administrative acts. The “Caveirão” is a public security policy, part of a governmental act program. However, the understanding that the judicial review can, and should, expands to the field of public policies has been strengthened. This is based on the supremacy of the constitution and the necessary effectivation of the human rights.

The present paper intends to abord the limits and possibilities of judicial review in public security policies field, wich are not compatible with the human rights based on the model of “law and order”. For that more than observe the paricularities of the control in this matter, will be developed the case study about the armored car “Caveirão”.

To avaliate if the “Caveirão” is a constitucional governamental act it is necessary to submit it to the rules of the proportionality principle: adequacy, necessity and proportionality in their strict sense.

The “Caveirão” is not an adequate measure, because it does not meets the ends to what it was planned, being the physical integrity and the life of the policemen on the exercize of

their jobs. It isn't a necessary measure because there are order means least violent to assure the public security, the physical integrity and the life of the policemen through intelligence politics that respect the human rights of the communities. Therefore, the utilization of the "Caveirão" does not pass through the test of proportionality in a strict sense, which express the confrontation between the advantages and disadvantages of the measure. So long, it is right to conclude that we speak about a disproportional public power measure. That said, it is plausible to demand to the Judicial Power the unconstitutionality of the armored car "Caveirão" utilization as a concrete case of judicial review of public politics on security matter.

KEYWORDS: JUDICIAL REVIEW – PUBLIC POLICY – PUBLIC SECURITY – HUMAN RIGHTS – LAW AND ORDER – ADMINISTRATIVE LEEWAY – PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY

INTRODUÇÃO

As crises econômicas do final do século XX e a ascensão da globalização neoliberal reconfiguram o papel do Estado, dando-lhe caráter cada vez mais mínimo no que tange à prestação de direitos sociais e máximo¹ em sua face repressiva e de controle social - metamorfose que dá ensejo ao processo denominado criminalização da pobreza².

Por reflexo desta conjuntura, o Rio de Janeiro nas últimas duas décadas têm sido palco de um modelo de segurança pública baseado na metáfora da guerra³. Paulatinamente, a figura do traficante substituiu o militante comunista dos anos de chumbo, como o novo inimigo público a ser combatido. As periferias e sua juventude

¹ Tem-se aqui a concepção de Estado Centauro, ver WACQUANT, Loic. *Punir os Pobres – A Nova Gestão Penal da Miséria nos Estados Unidos*, p. 13.

² A criminalização da pobreza faz-se presente em vários momentos históricos, com o fim de manutenção do *status quo*. Ver FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*; RUSCHE, George e KIRCHHEIMER, Otto, *Punição e Estrutura Social*; NEDER, Gizlene. *Discurso Jurídico e a Ordem Burguesa no Brasil*.

³ ⁵ Neste particular é preciso fazer honrosa ressalva aos Governos Brizola, e Nilo Batista (1991-1994). Para compreender a trajetória da política de segurança pública nos últimos 20 anos, ver DORNELLES, João Ricardo W. *Conflitos e Segurança - Entre Pombos e Falcões*.

pobre tornam-se as novas classes perigosas. Dá-se de maneira desenfreada um processo de militarização das políticas de segurança pública. É neste contexto que em 2002 o Governo do Estado introduz o blindado “Caveirão” como instrumento para realizar incursões bélicas nas comunidades, que vem representando grande sofrimento físico e psicológico aos moradores. Não obstante a resistência dos movimentos sociais e diversos setores da sociedade civil organizada, o Governo Cabral vem ampliando significativamente o uso do blindado, bem como incrementando a frota.

Uma vez que se trata de medida conflitadamente incompatível com os direitos humanos seria possível declarar a inconstitucionalidade do “Caveirão”?

Em regra, a doutrina do Direito Constitucional admite o controle de constitucionalidade somente de leis e atos administrativos. O “Caveirão” configura-se uma política pública de segurança, um programa de ação governamental. Entretanto, tem se fortalecido o entendimento de que o controle jurisdicional pode e deve estender-se ao campo das políticas públicas tendo como fundamento a supremacia da Constituição e a necessária efetivação de direitos humanos fundamentais⁴.

“VIM BUSCAR SUA ALMA” – O “CAVEIRÃO” E A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Convém fazer um breve resgate histórico da militarização da segurança pública no Rio de Janeiro. Em 1999, Anthony Garotinho tomou posse como governador do Rio de Janeiro, prometendo introduzir reformas profundas para combater os anos de crescente violência criminal. A equipe recém-nomeada adotou uma série de medidas, como o uso de inteligência para combater o crime, e introduziu um policiamento com base nos direitos humanos e na comunidade, buscando ainda acabar com a corrupção e a criminalidade que haviam infiltrado a polícia do Rio de Janeiro em todos os níveis.

Porém, quando Rosinha Matheus Garotinho, esposa de Anthony Garotinho e sua sucessora no governo do estado, chegou ao fim de seu mandato em dezembro de 2006, o Rio ainda estava atolado na violência. Sete anos depois, a taxa de homicídios ainda era de mais de 6.000 mortes por ano, e as estatísticas para as mortes em ações policiais

⁴ BARCELOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2002.

alcançaram cerca de 1.000 por ano. As facções do tráfico haviam se firmado na maioria das favelas da cidade e dominavam o sistema carcerário. A polícia recorria a estratégias cada vez mais militarizadas para a segurança pública, inclusive com o uso esporádico das forças armadas. A corrupção e a criminalidade continuavam arraigadas na polícia. Um fenômeno recente e que ameaça desestabilizar ainda mais a cidade, foi o surgimento de grupos paramilitares, ou milícias, que começaram a competir pelo controle das favelas no vácuo deixado pelo Estado.

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

Após tais episódios, O policiamento no Rio de Janeiro continua sendo caracterizado por operações em grande escala em que unidades da polícia “invadem” as favelas com armamentos pesados, retirando-se assim que as operações são concluídas. Estas incursões prejudicam enormemente as comunidades e trazem poucos benefícios. Colocam em perigo a vida de todos, inclusive da polícia. Danificam bens, imóveis e a infra-estrutura, provocam o fechamento do comércio e criam condições semelhantes a um toque de recolher, impedindo as pessoas de irem trabalhar ou estudar, implicando em custos financeiros e sociais que perduram após a conclusão da operação. Quando a polícia se retira, as facções do tráfico ou as milícias retomam o controle. Os problemas por trás disso – a exclusão social e a criminalidade – não são resolvidos, enquanto a comunidade é atingida por ondas de violência criminal e policial.

A dependência constante dessas operações, executadas ostensivamente para combater facções do tráfico estabelecidas nessas comunidades, suscita perguntas sérias sobre os objetivos da política de segurança pública. Sete anos após a posse do casal Garotinho, poucos esforços haviam sido feitos para integrar a grande maioria das comunidades pobres e oferecer-lhes um policiamento efetivo e serviços sociais.

O novo governador, Sérgio Cabral, começou seu mandato com promessas de reformas profundas nos programas de segurança pública, inclusive com declarações

públicas no sentido da restrição do uso do veículo blindado da polícia, conhecido como "Caveirão" e maior cooperação entre os estados do Sudeste e o governo federal para combater o crime organizado. Porém, como as operações violentas lançadas contra o Complexo do Alemão continuam a estratégia policial ainda se caracteriza pela repressão bruta.

Em relação à letalidade policial a realidade recrudesciu. As taxas de homicídio do estado e da cidade do Rio de Janeiro permaneceram mais ou menos no mesmo nível entre 1998 e 2005. Ocorreram, em média, 6.336 homicídios por ano no estado, o que representa uma taxa de 43,5 mortes para 100.000 pessoas. Essa taxa sobe para 57,3 na Baixada Fluminense⁵.

A dependência do policiamento repressivo coincidiu com um aumento repentino e dramático dos homicídios policiais em situações oficialmente documentadas como "resistência seguida de morte" ou "autos de resistência". As matanças subiram de 300 em 1997 para 1.195 em 2003, caindo um pouco em 2005 para 1.098. Este aumento foi acompanhado por um discurso cada vez mais belicoso e combativo, tanto da Secretaria de Segurança Pública do Estado como do governador.

No primeiro ano da gestão do governador Sérgio Cabral Filho (PMDB), o número de mortos pela polícia do Rio de Janeiro atingiu a maior marca já registrada desde o início da contabilização oficial de mortes em confronto em 1998.

Segundo dados do ISP (Instituto de Segurança Pública) -órgão do governo estadual- foram ao menos 1.260 autos de resistência. OS dados dos últimos quatro meses do ano são parciais, pois excluem as delegacias não-informatizadas (31,5% do total).

Analisando os dados disponíveis do ano passado com os de 2006 (com todas as delegacias), o aumento foi de 18,5%. O antigo recorde eram 1.195 mortos pela polícia em 2003 - primeiro ano do governo Rosinha Matheus (PMDB).

Apesar de os números dos últimos quatro meses serem parciais, a comparação dos índices completos (até agosto) indica queda nas apreensões de armas e drogas, respectivamente 26,2% e 15,2%.

⁵ ANISTIA INTERNACIONAL. *Entre o Ônibus e m Chamas e o Caveirão: Em Busca da Segurança Cidadã. Relatório Rio 2007.*

Há cinco anos, com a escalada da violência, a polícia começou a usar um veículo de estilo militar, conhecido popularmente como "Caveirão". A introdução do "Caveirão" marcou uma nova fase para as favelas do Rio de Janeiro – agora se estava usando armamento pesado no coração de áreas residenciais. A utilização do "Caveirão" exprime a política de segurança pública adotada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, que combate a violência com violência, utilizando uma estratégia de confrontação e intimidação. Encurralados entre a polícia que ataca as favelas e as facções de traficantes que aí se instalaram, as comunidades mais pobres do Rio estão sendo vitimizadas e associadas ao crime.

O "Caveirão" é um carro blindado adaptado para ser um veículo militar. A palavra "*Caveirão*" refere-se ao emblema do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), que aparece com destaque na lateral do veículo. Entre as modificações feitas nos caminhões blindados originais estão o acréscimo de uma torre de tiro, capaz de girar em 360 graus, e fileiras de posições de tiro em cada lado do caminhão. O "Caveirão" tem capacidade para até 12 policiais com armas pesadas.

Construído para resistir às armas de alta potência e aos explosivos, o "Caveirão" tem duas camadas de blindagem, assim como uma grade de aço para proteger as janelas quando sustenta fogo pesado. Os pneus são revestidos com uma substância glutinosa que impede que sejam furados. As quatro portas travam automaticamente e não podem ser abertas pelo lado de fora – dois alçapões de escape, um na torre e outro no piso, podem ser usados em emergências. Embora pese cerca de 8 toneladas, o "Caveirão" pode alcançar velocidades de até 120 km/h.

Até 2006 as autoridades do Rio haviam comprado 10 "Caveirões", por um preço de R\$ 135.000 cada um (aproximadamente US\$ 62.000), para o policiamento das favelas do Rio, e têm planos de incrementar a frota nos próximos anos. Um indício de que esta forma de policiamento tende a ser adotada em outros estados, foi a aquisição em 2004 de um "Caveirão" pelo governo de Santa Catarina. A polícia afirma que o "Caveirão" é essencial para a proteção dos policiais em missões perigosas. No entanto,

para as comunidades sujeitas às patrulhas pelos “Caveirões”, a realidade é muito diferente⁶.

As operações policiais realizadas pelo "Caveirão" utilizam ameaças tanto físicas como psicológicas, com o intuito de intimidar comunidades inteiras. O emblema do BOPE – uma caveira empalada numa espada sobre duas pistolas douradas – envia uma mensagem forte e inequívoca. Como explica o site do BOPE, o emblema simboliza o combate armado, a guerra e a morte.

Apelidado **pelos próprios policiais** de “Caveirão do BOPE” ou “Pacificador do CORE”, o blindado, antes utilizado apenas pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar, hoje também está sendo usado por diversos batalhões da Polícia Militar (22º, 16º e 9º, entre outros) e pela Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil. Apesar do governador Sérgio Cabral, durante sua campanha eleitoral, movido pelas pressões dos movimentos populares, ter prometido aposentar os blindados, chegando a declarar que “(...) não dá para fazer Segurança Pública com o "Caveirão", seu Governo vem investindo na ampliação permanente do número de blindados em operação. Prova disso é a compra pela Secretaria Estadual de Segurança de novos modelos de carros blindados. A idéia é que estes cheguem às ruas em 2008. Batizado **pelos policiais** de “Caveirinha”, o novo veículo terá a capacidade de levar seis policiais com segurança até as áreas críticas dos conflitos. Segundo José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança do Estado do Rio, “Por ser menor e mais rápido, o equipamento vai a lugares nos quais o blindado tradicional não chega. São veículos distintos para operações distintas.” Trata-se de um aprimoramento dos instrumentos e táticas gerais de controle das comunidades excluídas distintas e muito mais violentas do que as aplicadas em outras áreas.

Porém, os projetos não param por aí. Após o anúncio, no mês de abril deste ano, de uma proposta do Batalhão de Polícia Ferroviária (BPFER) de adquirir um blindado - que seria capaz de andar tanto no asfalto quanto sobre trilhos - para monitorar as vias ferroviárias do Rio de Janeiro, na terça-feira dia 15 de maio de 2007, o Secretário de Segurança Pública declarou que já foi aprovado, pelo Governo do Estado do Rio de

⁶ ANISTIA INTERNACIONAL. “Vim buscar sua alma”: o caveirão e o policiamento no Rio de Janeiro. 2006, pag. 6.

Janeiro, a compra de um helicóptero de guerra para ser utilizado em operações nas favelas. Apelidado **pelos policiais** de “Caveirão do Ar”, o helicóptero “deverá ser todo preto, totalmente blindado e equipado com câmeras de grande aproximação, radar e visão termal.” Um dos modelos que mais atenderia às necessidades é o helicóptero *Black Hawk*, de fabricação americana e considerado um dos mais modernos do mundo. O problema é o custo: um exemplar não sai por menos de US\$15 milhões e leva dois anos para ser entregue com blindagem total. Enquanto isso, segundo o então presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, José Gomes Graciosa, os gastos em Inteligência Policial chegaram perto de zero no ano passado: “É impossível fazer Segurança Pública sem gastos em Inteligência (...). Isso fragiliza a ação policial”. Até o fim do mês de novembro de 2006 havia a previsão de mais dois “Caveirões” serem entregues à Polícia Militar. Além disso, o então comandante do BOPE, Mário Sérgio, foi à África do Sul no final de 2006 para conhecer e estudar uma fábrica especializada em blindados.

Inúmeras denúncias dão conta de que o “Caveirão” tem sido inclusive “alugado” para utilização por facções criminosas e grupos para-militares a fim de realizar enfrentamento com grupos rivais. Quando soube que os “Caveirões” estavam sendo usados antes das operações das milícias, o comandante recém-nomeado da Polícia Militar do Rio de Janeiro prometeu instituir controles que permitissem aos oficiais graduados estarem sempre informados sobre a localização dos veículos a todo momento.

Embora a posição oficial seja em favor do emprego do “Caveirão” apenas em momentos “especiais” e “de exceção”, na prática, o que vemos é um uso cada vez mais incisivo, regular e cotidiano sendo justificado pelo discurso do “estado de exceção permanente” proporcionado pela atual política de “guerra contra o tráfico”.

O "CAVEIRÃO" E OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA CONCORDÂNCIA PRÁTICA

Como se pôde depreender, o "Caveirão" é uma medida governamental de veras polêmica. Ao mesmo tempo em que é uma política pública em descompasso com

direitos fundamentais, alvo de permanente crítica de expressivos setores da sociedade civil, tem sido utilizada intensamente na administração do serviço de segurança pública.

Nas palavras de Luis Eduardo Soares “O veículo blindado do Batalhão de Operações Policiais Especiais, da PMRJ, chamado "Caveirão", não é um engenho mecânico destinado a transportar, em segurança, profissionais das instituições policiais, mas um sintoma, quase um ato-falho, um lapso da política de guerra, de forte matiz racista e classista, aplicada pelo governo do Estado.”

Não obstante, e ao que indica as movimentações das autoridades políticas será incrementada, seja com a aquisição de mais exemplares do blindado, seja com a introdução de novas modalidades, como “Caveirinha” e “Caveirão do ar”. Disto, há que se concluir que o panorama de violação de direitos das comunidades de periferia pela atuação policial, hoje alarmante, tende a potencializar-se.

Os argumentos centrais dos defensores da utilização do “Caveirão” como política pública podem ser resumidos em:

- i) A formulação e execução de políticas públicas em matéria de segurança estão amparadas no âmbito de discricionariedade da administração pública;
- ii) É preciso garantir a incolumidade física e a vida dos policiais, no exercício de sua função, que compreende alto risco;
- iii) As violações de direitos fundamentais cometidos em operações que fazem uso do blindado são cometidas por agentes policiais. Havendo assim, que controlar a atuação policial e não a circulação do blindado.

Convém analisá-los sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo.

i) Com relação a considerar as políticas públicas de segurança abrangidas pela discricionariedade administrativa, observamos anteriormente que não significa que não sejam passíveis de controle judicial.

Em primeiro lugar, a discricionariedade só estende-se a atuação da administração que não encontre vedação legal⁷. Deste modo, não estão autorizadas violações aos direitos fundamentais.

⁷ BINEMBOJM, Gustavo. 2005.

Vale aduzir, que não obstante inserido no campo discricionário as políticas públicas de segurança em se tratando de incompatibilidade com os postulados normativos devem se sujeitar aos princípios da proporcionalidade e da concordância prática. Hipóteses que serão a seguir analisadas.

ii) Quanto à necessidade garantia à vida e incolumidade física dos contingentes policiais é preciso dizer que a utilização do blindado significa uma declaração de guerra contra os territórios que invade e suas populações; um dispositivo político que circula difundindo a dupla mensagem de força máxima e fragilidade extrema, desejo de proteção e hostilidade aberta.

A polícia tem o direito legítimo de se proteger enquanto trabalha. Mas, também tem o dever de proteger as comunidades que este servindo. O policiamento agressivo tem resultado em grande sofrimento para as comunidades pobres do Rio, bem como sua perda de confiança na capacidade do estado de manter e garantir a segurança.

Desta maneira, uma vez que gera a colisão de direitos fundamentais é necessário submeter o uso do "Caveirão" como política pública à máxima da proporcionalidade: atravessando o *iter* das regras da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A saber preliminarmente, é o "Caveirão" uma medida adequada?

A regra parcial da adequação sugere que o meio deverá ser considerado adequado se for apto a fomentar o objetivo pretendido. Ora, o argumento que analisamos para fundamentação do "Caveirão" é de que tal medida assegura a incolumidade física e a vida dos policiais. Os dados estatísticos acerca da segurança pública no Rio de Janeiro comprovam o contrário.

Em meio à política de militarização da crise social, mais de 820 policiais civis e militares foram assassinados entre 1999 e 2004 no Estado do Rio de Janeiro.

Todavia, com relação à letalidade policial é necessário destacar o número crescente de assassinatos oficialmente cometidos Rio de Janeiro nos últimos dez anos: 1997 - 300; 1998 - 397; 1999 - 289; 2000 - 427; 2001 - 592; 2002 - 900; 2003 - 1.195; 2004 - 983; 2005 - 1.098; 2006 - 1.063. Atualmente o Estado do Rio de Janeiro abriga a polícia que mais mata no mundo: entre 1997 e 2006 foram oficialmente

assassinadas 7.244 pessoas pelas polícias fluminenses. O recorde vem em 2007, com 1260 mortos⁸.

Vemos que a política de segurança baseada na metáfora da guerra gera mais violência, tanto para os agentes públicos como para os administrados. Neste particular, ainda cumpre lembrar uma das vias fundamentais utilizadas na doutrina para aplicação do princípio da proporcionalidade, qual seja a exigência de confiabilidade das premissas empíricas. É preciso que as medidas governamentais que gerem colisão de direitos fundamentais baseiem-se em estudos confiáveis. Notamos que a opção do "Caveirão" como política pública para garantir segurança aos agentes policiais em exercício de função despreza o fato de que das mesmas 820 mortes de policiais entre 1999 e 2004, 70% foram fora de serviço, sobretudo no chamado "bico", onde o stress e a falta de cobertura institucional os tornam alvo fácil. A falta de benefícios, como o pagamento de horas-extras, e a baixa remuneração dos policiais, em conjunto com a falta de preparo e formação adequada, são alguns dos fatores mais graves da atual conjuntura dos órgãos de segurança pública, alimentando a corrupção policial e levando os agentes a procurarem refúgio na indústria da segurança privada. Portanto, podemos concluir que o "Caveirão" não é medida adequada.

O "Caveirão" é uma política pública necessária?

Este questionamento é dotado de subjetividade. O uso do "Caveirão" pode ser essencial dentro de um modelo de segurança pública baseado no combate, em políticas de lei e ordem. Mas, indubitavelmente, não é necessário em um modelo de segurança cidadã, que prima pelo garantismo dos direitos fundamentais. Portanto, o blindado "Caveirão" não se configura uma medida necessária, visto que existem meios menos gravosos de assegurar a segurança pública, a incolumidade física e a vida dos policiais. Isto caso a política de segurança pública se oriente por medidas que restrinjam de forma menos intensa os direitos fundamentais das comunidades, preservando seu âmbito protetivo *prima facie*.

Afinal a utilização do "Caveirão" passa pelo teste da proporcionalidade em sentido estrito?

A regra parcial da proporcionalidade em sentido estrito exige uma

⁸ ANISTIA INTERNACIONAL. "Vim buscar sua alma": o caveirão e o policiamento no Rio de Janeiro. 2006, pag. 6. Ver dados também em www.isp-rj.gov.br.

correspondência juridicamente adequada entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio escolhido. Nesse sentido, a proporcionalidade em sentido estrito expressa o equilíbrio resultante do confronto entre vantagens e desvantagens.

As possíveis vantagens da utilização do "Caveirão" seriam a diminuição dos riscos à ação policial. Como visto, pesquisas empíricas demonstram que o índice de baixa de policiais aumentou. Isto se explica porque uma vez que se segue o padrão teórico da metáfora da guerra os aparatos policiais têm a tônica de sua atuação em incursões, e mega-operações, expondo-se mais constantemente aos confrontos.

Por outro lado, as desvantagens são latentes, violações sistemáticas dos direitos fundamentais dos moradores das comunidades em seu núcleo mais essencial, a vida e a dignidade humana, a incolumidade física e a convivência comunitária. Ademais, com o "Caveirão", tornou-se extremamente difícil responsabilizar a polícia em casos de violência. Embora, em teoria, devesse ser possível, através de investigações balísticas, traçar a origem das balas para as armas individuais que as dispararam, na prática este procedimento não é usado e raramente são feitos exames.

De acordo com Alexy, a regra proporcionalidade em sentido estrito deriva dos direitos fundamentais⁹ enquanto mandados de otimização segundo as possibilidades jurídicas, assim a máxima efetividade das normas constitucionais não pode conviver com violações tão profundas. Desta maneira, o "Caveirão" constitui política pública desproporcional, portanto inconstitucional.

iii) O último argumento ancora-se na idéia de que as violações de direitos fundamentais ocorrem em virtude da ação policial, e não diretamente da utilização do blindado, mero instrumento.

Como salientado no capítulo terceiro, independentemente de comprovação de dolo ou culpa o Estado é responsável pelos danos a terceiros na prestação de seus serviços, garantido assim o direito de regresso. Ainda há que se responsabilizar civilmente os agentes policiais que em sua conduta cometam abuso de poder.

Mas, especificamente com relação ao "Caveirão", é preciso dizer não se trata de um blindado que protege policiais em risco porque não tem sido esta sua realidade

⁹ ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, s/d.

prática, utilitária ou simbólica. Tampouco se sustentaria a hipótese de que o veículo pudesse ser “melhor empregado”, dado que existe no âmbito de uma política de guerra que ele traduz à perfeição. O veículo existe no quadro de uma estrutura organizacional das polícias e no contexto de processos de formação profissional que hostilizam sua própria missão constitucional. O uso do blindado não é um desvio de sua função e de sua utilidade, mas a manifestação mais nítida e dramática de toda uma abordagem anticidadã da problemática da segurança lei e ordem, que ele encarna. Esta abordagem implica a desvalorização dos próprios policiais, em certo sentido também vítimas dessa dinâmica perversa: a política do “Caveirão”.

Cabe neste ponto tocar no princípio da concordância prática. Tal princípio propõe-se a em um cenário de colisão de direitos fundamentais não sobrepor um ao outro, mas garantir a máxima efetividade a ambos. Sendo assim, o suposto conflito entre a incolumidade física e a vida dos policiais x vida e dignidade humana dos moradores; ordem pública x direitos humanos fundamentais; segurança pública x convivência comunitária pode e deve ser harmonizado com a adoção de um modelo de segurança pública cidadã, baseado no garantismo dos direitos fundamentais.

Neste modelo, não há que se falar em blindados como o “Caveirão”, equipamentos de altíssimo custo e atentatórios aos direitos fundamentais dos cidadãos moradores das comunidades periféricas. Neste modelo há que se priorizarem políticas públicas de inteligência, com patrulhamento de fronteiras, combate à corrupção, apreensão de drogas e armas e policiamento comunitário, com o efetivo envolvimento da sociedade civil em sua formulação e execução. Neste modelo, segurança deve ser compreendida como garantia de direitos, acompanhado de políticas públicas capazes de universalizar acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais. Com uso das palavras de Luis Eduardo Soares, neste modelo “a credibilidade das instituições da segurança pública será sua principal blindagem.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão tentaremos sintetizar as temáticas desenvolvidas no decorrer do trabalho. De pronto, é preciso mais uma vez ressaltar que não se pretendeu, com o exposto, apresentar noções acabadas ou peremptórias. O argumento central do

texto, qual seja, a admissibilidade do controle judicial de políticas públicas de segurança, é, de fato, embrionário na doutrina e assaz polêmico.

Vale ressaltar que ao eleger tal temática não pactuamos da idéia de que a judicialização das lutas sociais é o caminho para a consolidação de uma esfera pública capaz da generalização institucional da cidadania. Conforme Habermas, entendemos que a esfera pública dita não-oficial é a instância que concretamente produz e induz a transformação social, alimentada pelos movimentos sociais e as entidades da sociedade civil organizada. Aqui vale lembrar Antônio Negri em sua formulação sobre o Poder Constituinte Imanente. Diz o cientista político italiano que o poder constituinte deve emergir do processo interlocutório que estreita os governos democráticos dos movimentos sociais. A organização das lutas da multidão é o verdadeiro motor da consolidação da democracia.

Ainda neste sentido nos legou Bourdieu que o Direito não pode ser compreendido em uma perspectiva internalista - produzido sem qualquer interação com as forças sociais -, tampouco externalista - sendo equivalente aos interesses positivados das classes dominantes -, mas sim, como fruto das lutas travadas pelos diversos atores no seio da sociedade. Assim, o Poder Judiciário é, certamente não a única, mas, importante trincheira para as lutas democráticas.

Feito este registro, retomemos as idéias basilares analisadas ao longo do trabalho.

1. As políticas públicas são planos de ação governamental imprescindíveis à materialização dos direitos fundamentais;
2. O constitucionalismo contemporâneo atribui eficácia direta e imediata aos direitos fundamentais, sobretudo na esfera do mínimo existencial;
3. Não obstante as críticas à legitimidade (separação de poderes e dificuldade contra-majoritária) e à operacionalidade (questão da macro-justiça e limite da reserva do possível) prospera o juízo de constitucionalidade sobre políticas públicas, com incidência ainda maior sobre medidas de prestações positivas de direitos fundamentais;
4. Admite-se a justiciabilidade de políticas públicas em ações individuais, coletivas ou abstratas, sendo as duas últimas mais adequadas ao referido juízo de constitucionalidade;

5. O conceito de ordem e segurança públicas são conceitos abertos no texto constitucional, porém devem ser interpretados conforme a constituição materializando-se em políticas públicas compatíveis com força normativa da constituição – preservando os direitos fundamentais;

6. As políticas de segurança pública baseadas na concepção lei e ordem que norteiam a *práxis* das agências policiais no Rio de Janeiro constituem flagrante ameaça aos direitos fundamentais e à própria noção de Estado Democrático de Direito;

7. O constituinte de 88 previu a participação popular na formulação e execução das políticas de segurança pública, imprescindível para consolidação de uma esfera pública de cidadania;

8. A segurança pública é direito fundamental e, portanto, não há impedimento ao seu juízo de constitucionalidade em matéria de políticas públicas;

9. À luz do princípio republicano, não podem prosperar políticas que tenham os cidadãos como objeto, não se admite a discriminação como se percebe naturalizada nas políticas de lei e ordem, e.g. o blindado "Caveirão" que circula apenas nas comunidades menos assistidas pelo poder público. À *res publica* impõe-se o dever de universalização dos serviços públicos;

10. Não há que se cogitar a doutrina da absolutização do princípio da supremacia do interesse público. Portanto, na formulação e execução das políticas públicas de segurança o administrador público deve pautar-se pelo princípio da proporcionalidade a fim de coibir o abuso de poder;

11. É necessária a racionalização procedimental das políticas públicas de segurança de modo que possam assegurar a ordem pública sem violar os direitos humanos fundamentais (princípio da concordância prática);

12. Os investimentos em políticas de inteligência e iniciativas que não se baseiem na ótica do combate devem ser prioridades à administração da segurança pública;

13. O blindado "Caveirão" trata-se de política pública de segurança desproporcional, portanto inconstitucional por infringir de forma frontal e sistemática direitos fundamentais, como a vida, a dignidade humana, o direito a locomoção e a convivência comunitária, em sua utilização em incursões pelas comunidades periféricas;

14. Para fazer valer o controle de constitucionalidade da utilização do blindado "Caveirão" enquanto política pública o instrumento mais adequado é a ação civil pública, direcionada ao Estado do Rio de Janeiro e à União Federal, com pedido de tutela antecipatória a fim de prevenir novas lesões a direitos fundamentais suscitados;

15. Por fim, a luta democrática da sociedade civil organizada, e dos membros do Judiciário imbuídos do seu dever de efetivação de justiça material, em demanda pelo fim da circulação do blindado "Caveirão" é um brado pela afirmação histórica e concretizadora dos direitos fundamentais em contraponto à barbárie institucional.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio – *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, s/d.

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

_____. "Vim buscar sua alma": o caveirão e o policiamento no Rio de Janeiro. 2006

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*. Rio de Janeiro: REVAN, 1997.

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

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

BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis Ganhos Fáceis: Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro*. Coleção Pensamento Criminológico ICC. 2ª edição. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.

- BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugênio Raul; ALAGIA, Alejandro e SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro I*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, pp. 93,94.
- BAUMAN, Zigmunt. *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- BINEMBOJM, Gustavo. “Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo”. *Revista de Direito Administrativo. Série Direito em Foco*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. “As políticas públicas e o direito administrativo”. *Revista Trimestral de Direito Público* 13/134-144, 1996.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré, DORNELLES, João Ricardo W. (org.). *A Polícia e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder. “Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas”. *Revista dos Tribunais* 737/11-22, 1997.
- DORNELLES, João Ricardo W. *Conflitos e Segurança - Entre Pombos e Falcões*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: História da violência nas prisões*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GRAMSCI, Antonio. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia II – entre facticidade e realidade*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1997.
- _____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.
- HÄBERLE, Peter. *A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal*. In *Dimensões da Dignidade* (Org. SARLET, Ingo Wolfgang). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- JUSTIÇA GLOBAL. *Relatório Rio – Violência Policial e Insegurança Pública*. Rio de Janeiro, 2004.

- KLOEPFER, Michael. *Vida e Dignidade da Pessoa Humana*. In *Dimensões da Dignidade* (Org. SARLET, Ingo Wolfgang). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- KRELL, Andreas Joachim. *Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais*. In “A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- MENEGAT, Marildo. *O Olho da Barbárie*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- NEDER, Gizlene. *Discurso Jurídico e a Ordem Burguesa no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controle Judicial dos Atos Administrativos*. Doutrina RDP nº 65. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. *O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo*. In “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”. Org SARLET, Ingo Wolfgang. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- NEGRI, Antonio e COCCO, Giuseppe. *Glob(AL): biopoder e lutas em uma América Latina globalizada*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- RUSCHE, George e KIRCHHEIMER, Otto, *Punição e Estrutura Social*. Trad. Gizlene Neder, Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. in *Democratizar a Democracia*. Porto Alegre: Editora Civilização Brasileira, 2002, pp. 51 a 57.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. *Harmonia entre os Poderes e Governabilidade*, in Revista do IAB, nº 95, ano XXXV, 1º semestre de 2007. págs.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. “Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático”. In: Luís Roberto Barroso (org.). *A nova interpretação constitucional –*

Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

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

WACQUANT, Loic. *Punir os Pobres – A Nova Gestão Penal da Miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.