

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO — UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS — CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO — FND

**OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: ENTRE O PÚBLICO DOS CONVÊNIOS E O  
PRIVADO DOS DECRETOS**

DANIEL CARDOSO MOROSINI

Rio de Janeiro

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO — UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS — CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO — FND

**OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: ENTRE O PÚBLICO DOS CONVÊNIOS E O  
PRIVADO DOS DECRETOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Luciano Nuzzo**.

Rio de Janeiro

2022

DANIEL CARDOSO MOROSINI

**OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: ENTRE O PÚBLICO DOS CONVÊNIOS E O  
PRIVADO DOS DECRETOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Luciano Nuzzo**.

Data da Aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Luciano Nuzzo (Orientador)

---

Profa. Dra. Juliana Neuenschwander Magalhães

---

Profa. Dra. Carolina Dzimidas Haber

Rio de Janeiro

2022

### CIP - Catalogação na Publicação

M869o Morosini, Daniel Cardoso  
OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: ENTRE O PÚBLICO DOS  
CONVÊNIOS E O PRIVADO DOS DECRETOS / Daniel Cardoso  
Morosini. -- Rio de Janeiro, 2022.  
61 f.

Orientador: Luciano Nuzzo.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Operação segurança presente. 2. Violência. 3.  
Direito. 4. Neoliberalismo. I. Nuzzo, Luciano,  
orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro e à Faculdade Nacional de Direito, bem como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo investimento em minha formação.

Agradeço à 28ª Vara Federal do Rio de Janeiro, aos seus servidores e servidoras competentes e acolhedores, e ao Dr. Adriano Saldanha Gomes de Oliveira, que me fizeram aprender mais do que eu esperaria nos meus últimos meses de graduação. Sou grato pela gentileza com que demonstraram o valor da minha dedicação.

Agradeço à professora Carolina Dzimidas Haber pelos ensinamentos no estágio na Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça, que fez da minha primeira oportunidade profissional uma possibilidade de pesquisar e de contribuir para a atuação da incansável Defensoria Pública.

Agradeço ao professor José Roberto Franco Xavier por me apresentar à importância da iniciação científica e primeiro confiar em mim nesta trajetória acadêmica. Sou grato pela relação que cultivamos.

Agradeço ao professor Luciano Nuzzo, meu querido orientador, pela leitura e pela escuta sempre atentas e, sobretudo, por me convidar a pensar diferentemente. Das maiores alegrias em tempos de pandemia, e que persiste para além dela, espero ser digno das expectativas que tem sobre mim.

Agradeço aos meus amigos e amigas, tantos, tão diversos, mas que, de alguma maneira, percebem em mim qualidades semelhantes e que, sozinho, eu jamais seria capaz de perceber. Aquece o meu coração e me emociona o tanto que vocês me fazem sentir uma pessoa amada. Espero fazer o mesmo por vocês. Na impossibilidade de mencioná-los todos, agradeço, particularmente, à Ana Luiza e à Giovanna, sem as quais eu não consigo dizer como teria sido me formar.

Agradeço à Vitória, minha namorada amada e maior incentivadora, por compartilhar o melhor e o pior ao meu lado nos últimos anos e por me honrar com a convivência com sua perseverança que tanto me inspira.

Agradeço a toda minha família gaúcha e carioca, pela qual sou apaixonado, nas pessoas das minhas avós, Júlia e Nilza, e dos meus avôs, Fernando (*in memoriam*) e Luiz (*in memoriam*).

Agradeço ao meu tio Marco, cuja atuação como defensor público me cativa e influencia, e à minha irmã, Clara, cuja inteligência e sensibilidade me instigam intelectual e afetivamente.

Em especial, agradeço aos meus pais incríveis, Márcia e Leandro, cujo amor e dedicação fizeram-me fascinado por tudo que a vida é. Cada coisa que realizo remete a eles, meus maiores professores.

Todas e todos vocês me fazem ter a certeza de que a experiência da vida só é possível coletivamente.

## RESUMO

Neste trabalho, analisamos a operação segurança presente, uma iniciativa na área de segurança pública no Rio de Janeiro. Procuramos entendê-la a partir de um processo de acumulação social da violência particular à cidade carioca e sua área de influência direta, mas também face a um processo de desenvolvimento de uma sociedade que observa a generalização dos interesses concorrenciais de mercado. Flutuando entre o público e o privado, entre polícia e negócio, a operação segurança presente é abordada como a representação de um processo particularmente violento de exercer o governo no estado fluminense, e o símbolo de como os princípios econômicos passaram a moldar largamente a intervenção pública consubstanciada na política e no direito.

**Palavras-chave:** operação segurança presente; violência; direito; neoliberalismo.

## ABSTRACT

In this work, we analyze the *operação segurança presente*, an initiative in the area of public security in Rio de Janeiro. We seek to understand it from a process of social accumulation of violence particular to the city of Rio de Janeiro and its area of direct influence, but also in the face of a process of development of a society that observes the generalization of competitive market interests. Floating between the public and the private, between police and business, the *operação segurança presente* is the representation of a particularly violent process of exercising government in the state of Rio de Janeiro, and the symbol of how economic principles began to largely shape public intervention embodied in politics and law.

**Keywords:** operação segurança presente; violence; law; neoliberalism.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2. RIO: SÓ VENDENDO A VISTA</b>	11
2.1. Acumulação social da violência	11
2.2. Sociedade violenta	19
2.3. Normas sem lei	23
<b>3. ALGO DE PODRE NO DIREITO</b>	28
3.1. Funções da violência	28
3.2. Mistura espectral	30
3.3. Espectro do espectro	33
3.4. Excepcionalismo soberano	36
<b>4. GOVERNO EMPRESARIAL</b>	40
4.1 Racionalidade neoliberal	40
4.2. Outra ação pública	43
4.3. Guerras e capital	49
4.4. Uma dobradiça	54
<b>5. CONCLUSÃO</b>	57
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	59

## 1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho de conclusão de curso, abordamos a operação segurança presente enquanto uma figura que, contando com a participação de policiais e civis, avoca o dever de exercer a segurança pública em alguns locais do estado e, principalmente, da cidade do Rio de Janeiro. Interessa-nos, particularmente, a forma como, partindo da legitimidade para exercer a força típica das agências de segurança estatais públicas, ela também é financiada por entidades particulares, orbitando em torno da segurança presente todo um discurso voltado para sua importância na proteção do comércio.

No sentido da pesquisa, houve esforços importantes tanto da perspectiva empírica quanto da perspectiva teórica. Como técnica de pesquisa empírica, procuramos identificar e descrever os marcos normativos da operação segurança presente. A investigação ocorreu, num primeiro momento, pela exploração, na *internet*, de notícias e de reportagens que nos permitiram delimitar os principais eventos na trajetória da operação. Esse procedimento também nos conduziu a achados no curso de um processo judicial que tramita no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) (RIO DE JANEIRO, 2020).

Num segundo momento, a partir do levantamento bibliográfico específico, pudemos identificar algumas das normas jurídicas que estruturam a operação. Foi o caso dos convênios administrativos e dos decretos trabalhados por Coelho (2017), estes últimos também estudados por Mazzurana (2021). Uma vez conhecidas tais normas, elas foram pesquisadas, individualmente, a partir dos portais oficiais de instituições públicas, e coletadas, de modo que seu conteúdo pode ser acessado por meio dos endereços eletrônicos constantes das páginas de referências bibliográficas. Excetua-se o caso dos convênios administrativos, uma vez que não se conseguiu acessar pelos recursos utilizados.

Na coleta das normas discutidas por Coelho (2017) e Mazzurana (2021) a partir de ferramentas de pesquisa de informações na *internet*, chegamos a outras normas com tratamento sobre a operação. Dessa maneira foram encontrados: um despacho administrativo (RIO DE JANEIRO, 2013); e o Decreto n. 44.999 (RIO DE JANEIRO, 2014). Ambos achados de pesquisa importantes para esta monografia.

Como marco teórico, utilizou-se do conceito de acumulação social da violência, de Misse (2008), para identificar um fenômeno ímpar que ocorre no Rio de Janeiro e em sua área de influência direta. Compreendemos a operação segurança presente como uma figura abarcada por tal fenômeno, bem dizer, cujas raízes estão inseridas neste contexto particularmente violento da cidade fluminense. Não nos furtamos, ainda, a uma breve análise do contexto social brasileiro quando do surgimento da operação: da recepção aos megaeventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 às grandes manifestações que tomaram o país.

Procurou-se, posteriormente, desenvolver a reflexão a respeito das funções do ordenamento jurídico e de seu especial comprometimento com a violência, valendo-se da contribuição de Walter Benjamin ([1921]2011), bem como de autores que dialogam diretamente com a produção do teórico alemão, quais sejam: Derrida ([1994]2016), Agamben (2004) e Nuzzo (2017). Analisamos, assim, a operação segurança presente do ponto de vista da violência e do direito, enquanto uma iniciativa na área de segurança pública.

Essa análise ficaria prejudicada, não fosse pela teorização daquilo que chamamos por “interesses concorrenciais”, os quais, segundo entendemos, irrigam toda a operação. Razão pela qual procuramos refletir a respeito de uma sociedade neoliberal, que normatizou e mundializou tais interesses, nos termos utilizados por Dardot e Laval (2016), e a respeito de seus efeitos transformadores no ordenamento jurídico e nas intervenções produzidas pelo poder público.

## 2. RIO: SÓ VENDENDO A VISTA

### 2.1. Acumulação social da violência

Quem pensa no Rio de Janeiro tem em mente as belezas pelas quais o lugar é conhecido. Seja “do Leme ao Pontal” ou “Maracanã lotado, Mangueira e sua luz”<sup>1</sup>, habita o imaginário a respeito da capital a representação de uma cidade colorida e pulsante, diferente de todas as outras — talvez mais bela, talvez mais feliz, talvez os dois.

Mas não só pela beleza destaca-se a metrópole. É que os assaltos à mão armada, as disputas entre facções pelos mercados de entorpecentes e a repressão policial a esses mesmos mercados também residem na cabeça de quem se lembra do Rio. Se aqui há algo de diverso e positivo, fica também a sensação de que alguma coisa profundamente negativa e diferente — pior do que o resto — ocorre na segurança da cidade.

Esse fenômeno ímpar, essa coisa peculiar, pode ser compreendida a partir daquilo que Misse denomina acumulação social da violência. Um processo que teve início ao final dos anos 1950, com o crescimento de uma outra criminalidade no país e que ganhou notoriedade em nossa cidade e em sua área de influência direta. Os crimes tornaram-se violentos e a existência de um aparato midiático — que comparava as disputas pelo controle do jogo do bicho àquelas, nos anos 1920, da máfia de Chicago — no Rio de Janeiro, então capital, facilitou a difusão de sua imagem de insegurança (MISSE, 2008).

Para reprimir esse novo padrão, a administração pública criou, dentro da instituição policial militar, o “Grupo de Diligências Especiais”, comandado pelo soldado LeCocq. A associação notabilizou-se por perseguir e assassinar os responsáveis pela nova violência, mas não demorou até que seu chefe fosse morto no combate e seus comandados, ávidos por vingança, criassem a “Scuderie LeCocq”. Era 1964, ano do golpe que deu início à ditadura civil-empresarial-militar que durou 21 anos no país.

---

<sup>1</sup> Fazemos menção, aqui e no título do capítulo, às obras de dois grandes músicos e compositores cariocas que tanto contribuem para interpretar o Rio de Janeiro. Martinho da Vila e Tim Maia captaram de maneira magistral este algo de especial desta cidade e deste estado. É que “O Rio é sempre um esplendor, um pôr do Sol do Arpoador”, mas também “às vezes um grande abacaxi, de São Conrado a São João de Meriti”.

Os paramilitares da escuderia possuíam, abertamente, o plano de matar aqueles que identificavam como bandidos — responsabilizados pelo crescimento daquela criminalidade. Surgia, então, o primeiro dos diversos esquadrões da morte da história do Rio, cujos componentes se confundem, até hoje, entre particulares e integrantes das instituições de segurança pública estatal. Misse (2008, p. 375) identifica como o “início da violência urbana brasileira” esse período de surgimento dos grupos de matadores.

Se havia violência nas ruas, havia, ademais, violência nos quartéis: “no mesmo período, reforçados pela impunidade do regime militar, policiais e oficiais das forças armadas praticam torturas e assassinam opositores políticos do regime” (MISSE, 2008, p. 377). A institucionalidade autoritária queria garantir um país em ordem e progresso, e para tanto lançava mão da repressão sobre os inimigos que poderiam manchar essa imagem.

De tal modo, o reconhecimento de nossa sociedade como violenta foi adiado por algum tempo. Não era permitido falar em abalo da paz nas terras brasileiras, e foi apenas no começo da democracia que se admitiu comprometida a tranquilidade de “um país povoado por gente cordial, um país sem violência, um país pacífico” (MISSE, 2008, p. 372). Saíamos de uma ditadura e nunca nossos índices de criminalidade haviam sido tão altos (MISSE, 2008).

Até então, “recalcávamos, como se estivessem superados, séculos de escravidão, daquela escravidão que permaneceu vigente como uma das últimas do mundo a ser abolida” (MISSE, 2008, p. 372). Esse recalcamento manifestou-se (também, mas não somente) na forma da violência urbana, numa sociedade que negou a ocupação primeiro da terra e depois da cidade aos negros escravizados e aos seus filhos, assim como aos demais grupos marginalizados.

Ao longo do tempo, o crescimento do tráfico de drogas passou a compor esse processo violento, com a formação de um comércio ilícito extremamente lucrativo — e disputado. No Rio de Janeiro, a contenda engloba “um recurso tão constante à violência, sem comparação em outras cidades de outros países” (MISSE, 2008, p. 383).

A disputa compreende não apenas os “bandidos tradicionais”, mas também integrantes do Estado estão com ela comprometidos. “Nos mercados ilegais que transacionam drogas a

varejo nas favelas, essa prática, conhecida como “arrego”, é a garantia de que não haverá invasão nem violência policial na área” (MISSE, 2008, p. 382).

O processo de acumulação adquire agora novos traços. Já em 2008 denunciava-se “uma nova modalidade de “esquadrão da morte”, grupos de policiais militares que impõem a oferta de proteção em favelas e conjuntos habitacionais pobres com a promessa de matar os bandidos locais, em troca do pagamento regular de uma mensalidade” (MISSE, 2008, p. 383). Milícia é o nome do novo monstro de várias cabeças que, em 2019, “apareciam controlando 25,5% dos bairros, que totalizavam 57,5% da superfície territorial da cidade do Rio de Janeiro e 33,1 % da população carioca” (FOGO CRUZADO et al., 2019).

Werneck (2015) afirma que quase quarenta por cento dos integrantes das milícias são agentes estatais (a maioria, policiais militares). Em torno delas orbita um discurso conhecido: ocupa-se, outra vez, de combater uma certa criminalidade local — antes os assaltos à mão armada, agora o tráfico de drogas. O uso do termo esquadrão da morte não por acaso é renovado: os antigos (mas ainda atuais) grupos de matadores também cobravam (cobram) uma taxa sob o pretexto de combater a criminalidade violenta.

Para Werneck (2018, p. 434), “a representação sobre a milícia tirou proveito de um mito segundo o qual sua origem teria a ver com uma resposta a um problema crônico de segurança pública (...) para, ao mesmo tempo, estabelecer um monopólio capitalista”. Na prática, as milícias não se contentaram em oferecer segurança aos locais controlados (e não ousamos dizer que alguma vez o quiseram); elas se aproveitaram da retórica para dominar o fornecimento de serviços a camadas da população do Rio de Janeiro.

Além de cobrar por água, luz, gás e televisão a cabo, as milícias agora oferecem a própria internet. Muitos desses grupos mimetizam práticas comuns às facções criminosas e exploram o comércio de entorpecentes nos lugares ocupados. Isso ocorre até onde não havia a presença de traficantes, reduzindo a pó o discurso segundo o qual se tratava de uma prática comprometida com a pacificação. Setenta por cento dos territórios controlados por milicianos sequer registravam, anteriormente, a presença de facções (WERNECK, 2018).

Sobre Rio das Pedras, bairro onde se localiza uma das primeiras milícias da cidade, Manso (2020) descreve uma região onde são oferecidos inúmeros produtos e serviços para diversos níveis de renda. Um aglomerado de pequenos empreendimentos toma conta da paisagem e quem o ordena é a milícia local, exercendo um poder de fato enquanto autoridade que determina quais práticas são aceitas ou não no território.

A verdade é que “há ordem naquele aparente caos de gente indo e vindo, onde o dinheiro circula e contribui para que Rio das Pedras tenha o segundo maior potencial de consumo entre as favelas brasileiras” (MANSO, 2020, p. 71). Uma ordem exercida nas antípodas do poder público, mas que também a ele deve sua existência. Ou seria possível pensar em tanto poder nas mãos desses grupos não fossem eles próprios compostos por agentes pagos — e armados — pelo Estado?

Hirata et al. (2021, p. 7) observam, nesse sentido, como “o direcionamento do uso da força pelo Estado e a regulação e fiscalização municipal do mercado imobiliário favoreceram o crescimento das milícias”. Não apenas grupos integrados por agentes estatais, mas que são beneficiados pela própria administração governamental — que direciona suas atividades em prol das práticas milicianas.

Por um lado, as operações policiais predominam nas áreas dominadas por facções criminosas, muito mais numerosas do que naquelas dominadas por milícias. Por outro, o número de licenciamento de obras, pelo município, concentra-se nas regiões da cidade onde se verifica a presença desses grupos, a destacar outro serviço explorado — as atividades imobiliárias (HIRATA et al., 2021).

Ocorre que as milícias não são as únicas novas entidades com a pretensão de oferecer segurança às ruas do Rio. Do lado onde não há ilegalidade manifesta existe um personagem ainda mais recente, gestado na preparação para os megaeventos esportivos recebidos pela cidade a partir de 2014. Trata-se da operação segurança presente, nome que batiza uma forma particular de proteger algumas porções do território citadino.

A operação conta com um portal eletrônico próprio no qual é definida como “um modelo de policiamento de proximidade que complementa a atuação da Polícia Militar do Estado do

Rio de Janeiro (PMERJ)”. Segundo o portal, o efetivo da operação é formado por policiais militares, agentes civis egressos das forças armadas e assistentes sociais, que realizam atividade de patrulhamento a pé, de bicicleta, de motocicleta e de automóvel.

Ela é integrada por diferentes bases no estado do Rio de Janeiro, sendo vinte e quatro na capital e quatorze em cidades de sua área de influência direta. Essas bases exercem as atividades de polícia de proximidade, visando “proporcionar sensação de segurança através do contato direto e personalizado à população”, bem como de assistência social, com “atendimento a pessoas em situação de rua e vulnerabilidade”.

Também o portal revela que a operação tem “resultados impactantes de redução de criminalidade no horário e área de atuação”, o que faz da segurança presente “uma marca forte e desejada por todos”. Ali também são apresentados alguns números<sup>2</sup> sobre de sua atuação, sendo: 220.132 atendimentos assistenciais; 34.303 conduzidos à delegacia; 6.107 mandados cumpridos; e 258 desaparecidos encontrados.

Tudo isso disponível numa página sediada pelo governo do estado, com domínio [rj.gov.br](http://rj.gov.br), convida-nos a pensar que se trata de uma política pública como outra qualquer. Mas o que seria uma atividade complementar à polícia? E como ela poderia adicionar, em termos positivos, a uma instituição cujo rol de violações a direitos humanos é extenso e sempre em aberto (no aguardo da próxima chacina ou da próxima acusação de corrupção)?

Como morador de um bairro carioca que sedia uma das bases da operação, o que vejo é parecido com o que se descreve no portal da segurança presente. No Grajaú há uma grande praça a cem metros de onde moro, no meio dela está um contêiner verde ostentando a identidade visual da operação. Ao lado dele, sentados em torno de uma mesa, ficam alguns agentes vestidos com coletes que os identificam e à operação. Logo atrás está uma casinha da polícia militar com a expressão “policiamento de proximidade”.

---

<sup>2</sup> Consulta realizada ao portal eletrônico da operação segurança presente <<https://www.seguranca presente.rj.gov.br>> em 15 mai. 2022.



Outros agentes estão espalhados pelas ruas do bairro, às vezes em dupla, às vezes em trio, normalmente a pé, mas também de bicicleta. Eles parecem ter contato próximo com o comércio local e não raro estão distribuídos ao lado destes estabelecimentos (a própria praça, centro da operação, concentra muitas das lojas grajauenses).

Pela janela do meu quarto, cotidianamente vejo chegarem e saírem alguns dos agentes. Eles estacionam seus veículos ao longo da rua onde moro logo pela manhã e retornam à noite. O gesto é quase sempre o mesmo: chegam com a farda da polícia militar, vestem-se com o colete da operação por cima e ao final do dia despem-se dele — outra vez revelando a vestimenta da corporação.

Percebo que as rondas são feitas ao redor de todo o (não muito extenso) Grajaú, e frequentemente os agentes permanecem estáticos em pontos específicos. A maioria deles se encontra, é claro, no centro da praça, mas é sempre provável vê-los vigiando os bares, restaurantes e padarias distribuídos ao redor do bairro. Nunca presenciei auxílio à população marginalizada e em situação de rua, mas abordagens tipicamente policiais já vi algumas.

Se, por um lado, existe uma polícia militar que compõe as fileiras das milícias (e do próprio tráfico de drogas), de outro, há também uma parcela da instituição a que se incumbe complementar sua própria atividade. Mas o que se pensa em termos de prática é uma atuação mesmo quase-policial, a ponto de dificultar a percepção dos limites, das nuances, dos pontos de distinção entre polícia e operação.

Fonseca (2020) destaca a inovação da segurança presente a partir da articulação entre o eixo da inteligência e aquele do policiamento ostensivo. O programa bebe das fontes das práticas de policiamento de proximidade, experiência utilizada em outras iniciativas na área de segurança pública e que promete um policiamento mais efetivo e humanizado a partir da aproximação à comunidade local.

Para a pesquisadora, “o diferencial está nos encontros com o público e no emprego de agentes civis treinados” (FONSECA, 2020, p. 2). Isso traria ganhos ao patrulhamento, em particular: “dinamismo — (...) permitindo adaptações e inovações, novas tecnologias, conceitos

e processos; e a inquestionável economia de meios — que permite utilizar os recursos disponíveis para a produção de conhecimentos úteis” (FONSECA, 2020, p. 8).

O trabalho de inteligência seria beneficiado na medida em que o policiamento ostensivo permite “repassar dados e receber informações de forma eficaz [o que] oferece suporte ao agente no encontro com o público (...) e garante a segurança da coleta realizada por agentes especializados e distanciados daquele foco operacional” (FONSECA, 2020, p. 9).

A favor da operação observamos, portanto, toda uma justificação voltada para a direção de seus resultados. Também Fonseca (2020, p. 13) destaca os efeitos positivos obtidos, a demonstrar a “assertividade da convergência de áreas de conhecimento com eficácia e reconhecimento científico na esfera de segurança”.

Esse argumento é identificado — ainda que não propriamente utilizado — por outros autores. De acordo com Mazzurana (2021), algumas das características ressaltadas pela imprensa são, exatamente, a efetividade na redução de crimes e a integração de agentes civis capacitados. Outras características destacadas dizem respeito ao fato da operação ser realizada (também) por policiais militares não comandados pela instituição policial, bem como ao fato dela ser subsidiada pela iniciativa privada.

Neste enredo de disputas pelo controle da segurança do Rio de Janeiro, encontramos personagens propriamente ligados ao Estado (já que sua autoridade dele emana diretamente) e outros que se aproveitaram da administração para exercer uma autoridade de mando em prol de interesses declaradamente particulares. Na história carioca não são nada novas, afinal, as apropriações particulares de atividades tipicamente públicas.

Acontece que, com a segurança presente, esse fenômeno agora alcança outras dimensões. O programa foi lançado em janeiro de 2014 no boêmio e central bairro da Lapa, no qual os índices de violência haviam aumentado e preocupavam os comerciantes locais. Naquela oportunidade, o coordenador do programa definiu-o como “algo que vai permanecer, veio para ficar”. Falava-se, então, de “um grande laboratório: é algo novo, que vamos flexibilizar de acordo com as demandas” (JUNIOR, 2017, n. p.).

E assim foi. Em menos de dois anos do início da operação, o governo do estado passou a contar com um parceiro de grande monta para viabilizá-la. O Sistema Fecomércio do Rio de Janeiro (Fecomércio-RJ) propôs-se a financiar uma expansão. Trata-se da maior entidade patronal do estado, formada por inúmeros sindicatos a representar os interesses corporativos nas áreas de comércio de bens, serviços e turismo. Segundo a própria federação, o setor reúne mais de quatrocentas mil empresas, responsáveis por sessenta por cento do produto interno bruto e por quase noventa por cento dos estabelecimentos comerciais do estado.

Os primeiros bairros que receberam a segurança presente depois do projeto-piloto foram Flamengo, Lagoa e Méier, em dezembro de 2015. Talvez por falta de cautela, talvez pela inocência possível apenas pela própria manifestação deste processo violento, que permite naturalizar o maior dos absurdos, o secretário de governo responsável pela parceria assim se manifestou sobre a expansão: “eles [da Fecomércio-RJ] escolheram esses três lugares. Você sabe, como em qualquer lugar do mundo, quem financia escolhe” (VIGNNA, 2016, n. p.).

Neste momento, algo de especial acontece para permitir que um governante afirme, sem rodeios e diante do público, que os comerciantes possuem a escolha discricionária dos lugares onde será reprimida, pelo Estado, a delinquência. São as condições de possibilidade desse discurso que não estão nítidas na transparente fala do gestor público. No limite, será mesmo que há aí um discurso viável “em qualquer lugar do mundo”?

A resposta para essas questões talvez se ache no encontro entre o arcaico dos esquadrões da morte e o moderno do discurso da flexibilização; passa a investigação, parece-nos, tanto por um processo social particular ao Rio de Janeiro, quanto pelo que já foi e pelo que tem sido a sociedade brasileira.

Certo é que a segurança presente avançou. Da Lapa, em 2014, passando por Aterro, Flamengo e Méier, em 2015, trata-se, hoje, não mais de experiências dispersas e localizadas em alguns bairros da capital fluminense. No ano de 2022, o que existe são trinta e oitos bases: vinte e quatro na cidade do Rio, dez em municípios da Baixada Fluminense, três na cidade de Niterói e uma na cidade de São Gonçalo. A história dessa institucionalização é aquela que queremos contar — contar para permitir compreender.

## 2.2. Sociedade violenta

Até o momento, direcionamos nosso olhar para um processo particular do Rio de Janeiro. Aquele acúmulo social produziu uma violência urbana de características bastante distintas na cidade e em seus arredores, ao passo que o recalçamento dessa própria violência concorreu para que a coisa se prolongasse. Agora, queremos alargar nosso campo de visão, articulando essa trajetória carioca com os últimos capítulos de uma história maior. É preciso refletir sobre um pouco daquilo que ocorria no Brasil quando da formação da operação.

Se os anos de colonização deixaram-nos de herança uma violência urbana sem igual no país — e, especialmente, no Rio de Janeiro —, isso foi possível apenas na medida na qual esse período produziu e fez perpetuar uma lógica estrutural do racismo e da desigualdade social e de gênero em todo o Brasil. Acontece que essas foram características discutidas muito tardiamente em nossa sociedade, e ainda precisamos afirmar, sem rodeios, como somos um país desigual, racista, patriarcal: violento.

A operação foi iniciada em primeiro de janeiro de 2014, na Lapa. Foi então que uma ação coordenada entre a prefeitura carioca e o governo do estado colocou policiais militares e guardas municipais para circular nos arredores daquele bairro. Segundo o coordenador designado — um policial militar —, justificando a implementação da política, “houve uma escalada de violência no local. Fatos graves aconteceram um após o outro. O bairro foi revitalizado pelo apoio dos próprios comerciantes, e isso trouxe muita gente” (JUNIOR, 2017, n. p.).

A fala remete-nos a um passado recente. A revitalização da Lapa, mobilizada nas palavras do coordenador, fazia parte de um projeto de país em vias de implementação. Em 2014, o Brasil sediaria a copa do mundo de futebol e o estádio carioca Maracanã receberia a final do evento. A contagem regressiva para a realização dos jogos olímpicos de 2016, que ocorreriam exclusivamente no Rio de Janeiro, também havia começado.

Entre os apoiadores de que recebêssemos esses que ficariam conhecidos como “megaeventos esportivos”, argumentava-se que se tratava de oportunidade única tendo em vista a captação de investimentos estrangeiros e o fortalecimento da economia nacional. Esse era,

afinal, o discurso adotado pelos representantes estatais, que haviam costurado, cuidadosamente, os acertos políticos para que fôssemos uma nação-sede.

À essa argumentação contrapunha-se uma outra, segundo a qual o processo todo era gerido pela captura dos interesses públicos em prol dos interesses corporativos (nacionais e internacionais). Movimentos sociais, acadêmicos e organizações ligadas aos trabalhadores denunciavam como as preparações para a copa e para as olimpíadas ocorriam ao arripio de direitos fundamentais da população brasileira.

O Rio de Janeiro tornou-se um grande canteiro de obras para seguir as diretrizes dos países dos megaeventos, e uma série de mudanças foram colocadas em prática nas cidades brasileiras. Em informe apresentado ao Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas, Rolnik (2010) apresentava (e antecipava) diversos impactos nas cidades-sede anteriores, tais como despejos forçados, penalização das atividades informais, encarecimento de serviços e perseguição a pessoas em situação de rua.

A respeito do Brasil, também Rolnik (2012, p. 14) reflete como as modificações urbanas que estavam sendo implementadas “abrem espaços ‘sem norma nem lei’”, viabilizando a exploração do solo urbano pelos negócios. A remoção forçada de inúmeras comunidades populares e a subversão de instrumentos protetivos do Estatuto da Cidade são observadas pela pesquisadora como exemplos da prática (ROLNIK, 2012).

Face a essas violações, na antessala da copa do mundo, questões relativas ao direito à cidade estiveram na pauta de fortes contestações à lógica da concorrência que a viabilizava. Vainer (2015, p. 94) argumenta como “a cidade dos megaeventos precipita, intensifica, generaliza a cidade de exceção e a democracia direta do capital”. O vocabulário dessa nova cidade constitui um verdadeiro repertório de violências:

A Lei Geral da Copa cria uma nova legislação, em violação aberta ao Estatuto do Torcedor. Os monopólios para a concessão de serviços em áreas da cidade ferem os direitos do consumidor. As remoções forçadas de 200 a 250 mil pessoas nas cidades anfitriãs da Copa violam o direito à moradia e à cidade. As populações mais pobres se vêem confrontadas a uma gigantesca onda de limpeza étnica e social das áreas que recebem investimentos, equipamentos e projetos de mobilidade. Os indesejáveis são mandados para as periferias distantes, a duas, três ou quatro horas dos locais de

trabalho, a custos monetários absurdos e condições de transporte precaríssimas (VAINER, 2015, p. 95).

“Megaeventos, meganegócios, megaprotestos” (VAINER, 2015, p. 89). Se a preparação para a copa fertilizou o terreno para as discussões em torno do acesso à urbe, o aumento das tarifas de ônibus em diversas cidades (e também no Rio de Janeiro) fez surgir grandes manifestações. Em pouco tempo, os movimentos de contestação alargaram suas demandas e passaram a abrigar diversos inconformismos presentes em nossa sociedade — então e historicamente —, indicando a necessidade de um acerto de contas democrático no país.

Para Safatle (informação verbal)<sup>3</sup>, “quando ficou evidente que existia, de fato, um nível grande de descontentamento, que você tinha um direito de demonstrar o seu descontentamento, aconteceu uma espécie de desrecale. Todas as demandas apareceram na rua”. Uma crise política denunciava, então, a fissura nas formas de representação e de organização do consenso, misturada a uma outra crise, de faceta econômica, revelada pelas rachaduras urbanas e pelas denúncias da captura da cidade pelo mercado.

Acontece que o Estado que havia planejado a cidade para os modernos megaeventos também havia arquitetado muito bem a repressão. A instituição policial militar foi mobilizada em larga escala para conter as manifestações e o que se viu foram anos de técnicas produzidas na gestão da segurança pública utilizados contra os insurgentes. Entre janeiro e dezembro de 2013, seiscentas e noventa e três foram as manifestações no país e em quase um sexto delas houve a utilização de armas não-letais pelos policiais, ao passo que duas mil seiscentas e oito pessoas foram presas (ARTIGO 19, 2014).

Os protestos seguiriam, inclusive durante o ano de realização da copa. Era imperativo, portanto, refinar a proteção para recepcionar os convidados especiais. Cardoso (2018) descreve, justamente, o desenvolvimento de um grande aparato coordenado da gestão da segurança no Brasil como um legado dos megaeventos, responsável por acelerar a participação privada no campo da segurança pública.

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida para o documentário Junho, disponível na *internet*. SAFATLE, V. Entrevista concedida a João Wainer. Junho. Direção de João Wainer. São Paulo: Folha de São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9qcrPve51qo&t=2661s>>. Acesso em 20 out. 2021.

O Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos (SICC), desenvolvido pela Secretaria Ordinária para Grandes Eventos (SESGE), integrante do Ministério da Justiça, representava

um sistema nacional de “integração” institucional, que permitisse a coordenação entre os diferentes órgãos públicos responsáveis pela defesa, segurança pública ou defesa civil (nas esferas nacional, estadual e municipal), em uma arquitetura institucional que variaria de acordo com as situações e os cenários com que se tivesse de lidar (CARDOSO, 2018, p. 95).

A partir do SICC, mais do que contribuir (e lucrar) com a construção dos equipamentos esportivos, a partir das parcerias público-privadas, as grandes empresas passaram “não somente a cooperar com o Estado mas também a *co-operar*” (CARDOSO, 2018, p. 94, grifo do autor). É que “vários outros contratos de valores importantes foram firmados, muitas vezes significando mais do que apenas a transferência de recursos mediante troca entre Estado e iniciativa privada” (CARDOSO, 2018, p. 94).

No Rio de Janeiro, ficamos com uma tecnologia cuidadosamente projetada para resguardar aquele lugar “revitalizado” da cidade, pronto para receber os turistas (pessoas e capitais) vindouros. Em que pese a segurança presente seja descrita como “um grande laboratório”, a verdade é que, na história carioca, sempre foi a própria cidade uma vasta oficina de experimentos na área de segurança.

Terreno fértil para o SICC, “que se consolida como modelo nacional de segurança por criar, uma vez instalado, uma constante demanda por atualização, reparo, adaptação, equipamentos, pessoal e mais recursos” (CARDOSO, 2018, p. 102). Trata-se, exatamente, do discurso oficial para a operação: “algo novo, que vamos flexibilizar de acordo com as demandas”.

Ferraz et. al (2017) defendem que, na operação, o que se quer alcançar é “uma imagem pacífica de segurança e esteticamente atraente para promover o consumo, seja da cultura, seja do comércio”. É o resultado do aperfeiçoamento das formas de coerção estatal para atender aos negócios, sem, contudo, dispor das formas anteriores de violência legal.

“De um lado agentes da Segurança Presente, como que despreocupados, distraídos, em pose aparentemente blasé. De outro, militar fortemente armado fazendo a segurança em operação de “pacificação” em favela carioca” (FERRAZ et al., 2017, p. 10). Fala-se na “cópia de uma estética de food-trucks” (FERRAZ et al., 2017, p. 10) para caracterizar a operação como o modelo de uma segurança glamourizada, com coletes coloridos e bases que se assemelham a estabelecimentos comerciais.

Um contêiner no meio de uma praça que vejo todo dia perto da minha casa. Os negócios cravaram sua bandeira no coração do maior dos símbolos coletivos.

### **2.3. Normas sem lei**

A Lapa presente foi anunciada no dia 17 de dezembro de 2013. Naquela ocasião, um disque-denúncia exclusivo, com dois números de telefones móveis, foi divulgado para aqueles que quisessem reportar a ocorrência de delitos (SILVEIRA, 2013). O que não ocorreu, inobstante o midiático anúncio, foi a elaboração de uma normativa legislativa específica apta a orientar o arranjo institucional próprio à operação.

Segundo Mazzurana (2021, p. 49), o projeto foi “organizado com base nas experiências das Operações Lei Seca e Barreira Fiscal, e materializado pelo convênio com outras instituições”. Essas duas operações eram de responsabilidade da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), indicando que, “ao menos em termos de organização interna, já havia um desenho de articulação entre PMERJ e SEGOV” (MAZZURANA, 2021, p. 21).

O arcabouço prévio permitiu estruturar rapidamente a Lapa presente, convertendo-se a atuação de fiscalização da polícia naquelas operações em atuação de policiamento ostensivo. O caráter inovador e instrumental da nova figura era dado já por sua criação sem lei que a instituísse ou decreto que a regulamentasse; um despacho, somente, destacava certo contingente de policiais militares para atuar na operação.

No dia 27 de dezembro de 2013, o secretário de estado chefe autorizava a “disposição dos servidores estaduais da PMERJ, abaixo relacionados, para a SEGOV/Operação Lapa Presente” (RIO DE JANEIRO, 2013). Do que se seguia uma lista com trinta e um policiais militares



colocados à disposição daquela pasta — e não da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), como se poderia esperar de uma iniciativa no âmbito da segurança pública.

A Lapa presente já funcionava há dez meses quando uma primeira norma<sup>4</sup> foi criada para discipliná-la, em que pese o fizesse incidentalmente. O Decreto n. 44.999, de 15 de outubro de 2014, editado pelo governo do estado, definiu que:

**Art. 1º** - São consideradas de interesse policial militar, para fins de aplicação do disposto no art. 6º, *in fine*, da Lei nº 443, de 01 de julho 1981, as funções desempenhadas por policiais militares na Operação Lapa Presente.

**Art. 2º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 01 de janeiro de 2014, revogadas as disposições em contrário. (RIO DE JANEIRO, 2014)

A norma, que não poderia qualificar aqueles policiais como agentes em serviço, dadas as inúmeras restrições legais e constitucionais previstas para o exercício do funcionalismo público e considerando os impactos orçamentários da mudança, foi bastante criativa na escolha de suas palavras. Procurou dar ares de legalidade à atuação dos agentes da segurança no exercício da operação a partir da classificação de suas funções como “de interesse policial militar”.

Questão lógica: espera-se que as “funções desempenhadas por policiais militares” sejam, sempre, “de interesse policial militar”. Por qual motivo haveria de ser diferente agora, ao ponto do governador do estado promulgar um decreto apenas para tratar do tema? A preocupação era tamanha que o artigo 2º previa que os efeitos da norma retroagiriam ao dia primeiro de janeiro de 2014 (isto é, ao início das atividades da Lapa presente).

Passou-se um ano até o Decreto n. 45.475, de 27 de novembro de 2015. A norma instituiu o Programa de Estímulo Operacional (PEOp), que procurava viabilizar a remuneração dos agentes das operações previstas na pasta da SEGOV. Segundo seu artigo 2º, “a participação no programa será voluntária” (RIO DE JANEIRO, 2015) e dividida em turnos adicionais remunerados pelas gratificações previstas no artigo 8º.

---

<sup>4</sup> Discordamos da afirmação de Mazzurana (2021, p. 52) de acordo com a qual “a primeira normativa voltada para as operações foi o Decreto n.º 45.475, de 27 de novembro de 2015”. Talvez por desconhecimento da norma, talvez por considerá-la desimportante, o autor não levou em consideração o Decreto n. 44.999, de 27 de novembro de 2015. Trata-se de uma norma fundamental para compreensão dos limites da legalidade da operação segurança presente, conforme se assume, segundo entendemos, a partir do próprio Decreto n. 44.999.

Abandonou-se, portanto, o ingresso por disposição de policiais militares à discricionariedade da corporação e admitiu-se, ademais, a partir do artigo 9º, a convocação de integrantes da reserva remunerada, junto com policiais civis, que deveriam se voluntariar para participar da operação. A norma previa que o PEOp seria aplicável às operações desenvolvidas no âmbito da SEGOV, quais sejam:

**Art. 1º -** Parágrafo Único - Para efeitos do disposto no *caput*, são operações desenvolvidas no âmbito da SEGOV:

**I -** Operação Lapa Presente;

**II -** Operação Segurança Presente;

**III -** Operação Barreira Fiscal;

**IV -** Operação Lei Seca. (RIO DE JANEIRO, 2015)

Em termos de gestão da Lapa presente, nada de surpreendente: aquele pequeno despacho, de dezembro de 2013, havia-nos indicado que a gestão da operação era realizada pela SEGOV. A inovação do decreto ficava a cargo do inciso segundo do artigo primeiro, que indicava a coexistência de uma “operação segurança presente” junto à “Lapa presente” do inciso primeiro.

Ocorre que, no mês anterior, havia sido firmado o Convênio nº 2/02/2015, assinado em 26 de outubro de 2015, cujo objeto era “a promoção de política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças da Lagoa, Aterro e parte do bairro Méier, com prazo de vinte e quatro meses, contados a partir da publicação, e no valor de R\$ 44 milhões” (COELHO, 2014, p. 19).

O que o decreto fazia era atualizar as novas reivindicações para a operação, desde o início apresentada como “um grande laboratório”. Era o tempo de outras experiências face a “novas demandas”: a “operação segurança presente” que ele previa era, assim, o acréscimo de outros bairros à mistura.

O Decreto n. 45.629, de 12 de abril de 2016, transferiu “para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH, sem aumento de despesa, as operações Lei Seca, Lapa Presente e Segurança Presente” (RIO DE JANEIRO, 2016a). Meses depois, o Decreto n. 45.702, de 30 de junho de 2016, fez algumas alterações na redação do Decreto n. 45.475 e incluiu, entre as operações geridas pelas SEASDH, a operação Centro presente:

**Art. 1º - §2º** - Para efeitos do disposto no caput, são operações desenvolvidas no âmbito da SEASDH.

**I** - Operação Lapa Presente,

**II** - Operação Segurança Presente,

**III** - Operação Lei Seca,

**IV** - Operação Centro Presente. (RIO DE JANEIRO, 2016b)

Novamente, poucos dias antes desse último decreto, no dia 23 de junho de 2016, firmou-se, também com a Fecomércio-RJ, o Convênio nº 001/2016, cujo objeto era “a promoção de política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças do Centro da cidade do Rio de Janeiro” (COELHO, 2017, p. 19). Previu-se, então, um prazo de vigência de doze meses, que foi posteriormente renovado até o dia 30 de junho de 2018, com a previsão orçamentária de R\$ 47 milhões.

Note-se que os decretos foram, sempre, antecipados pelos convênios, o que parece indicar que a regra estatal havia sido já orientada e elaborada a partir do contrato realizado com o particular. Essa inversão pode ser além disso observada no acesso aos convênios, cujo conteúdo “não é efetivamente público, pois seu teor não é disponibilizado nos canais de transparência, tampouco no próprio Diário Oficial” (COELHO, 2017, p. 20). Aquilo que não é transparente é, portanto, sigiloso.

Deslocamento que também se observa na pasta que controla a operação. A segurança presente, cuja função é descrita como de “policciamento de proximidade” e de “interesse policial militar”, jamais foi gerida pela secretaria que controla a PMERJ e possui “segurança” no nome — a SESEG.

A responsável pela operação, durante a maior parte de sua existência, foi a SEGOV. Como se a polícia fosse o próprio governo: não somente manifestação do uso legítimo da força pelo Estado, mas a aparição do uso difuso da violência que é característico deste lugar — a forma comum, a normalidade do nosso governo.

Foi apenas em 2019 que se viu a primeira lei normatizando a segurança presente. Decretada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e sancionada pelo governador do estado, a Lei nº 8.597, de 30 de outubro de 2019, não poderia ser mais sucinta. Definiu:

**Art. 1º** - Fica o Poder Executivo autorizado a implantar, conforme dispõe o Decreto no 45.702, de 30 de junho de 2016, em todos os Municípios no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Programa “Segurança Presente”, com o objetivo de evitar situações de conflitos e reduzir a criminalidade em todo o Estado.

**Art. 2º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (RIO DE JANEIRO, 2019).

Como se nada mais houvesse por esclarecer — o financiamento da operação fosse claro, a participação dos agentes públicos (públicos?) inquestionável e as áreas de atuação definidas a partir dos interesses adequados —, a norma permitiu que o estado do Rio de Janeiro seguisse por inteiro aquele modelo, “com o objetivo de evitar situações de conflitos e reduzir a criminalidade em todo o Estado” (RIO DE JANEIRO, 2019)

Nessa toada, — partindo da Lapa, passando pelo Aterro, pela Lagoa e pelo Flamengo, para depois retornar ao Centro — todas as bases criadas foram encontrar lugar no genérico termo “operação segurança presente”, previsto no Decreto n. 45.702 (e já no seu antecessor, o Decreto n. 45.475).

Mas não é porque não há uma lei para explicar a operação num sentido propriamente jurídico que não exista uma norma que oriente perfeitamente seu funcionamento. Se os decretos não esclarecem como se estrutura o experimento, a resposta está no que o segredo dos convênios pretende esconder.

Criada para atender a uma demanda específica dos grandes negócios dos megaeventos, a verdade é que esses interesses e suas políticas chegaram para ficar e aperfeiçoar os antigos. À essa generalização dos interesses, que chamamos de concorrenciais, no Brasil e no mundo, damos o nome de neoliberalismo: “um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7)<sup>5</sup>. Na cidade, tornada agora um grande balcão de negócios, a lei vigente é aquela da concorrência.

---

<sup>5</sup> O conceito será melhor desenvolvido no capítulo 4, oportunidade em que abordaremos uma nova forma de gerir o direito e a ação pública numa sociedade neoliberal.

### 3. ALGO DE PODRE NO DIREITO

#### 3.1. Funções da violência

Um exame sobre iniciativas na área da segurança deve ser capaz de narrar a história da institucionalização de suas ferramentas, mas é insuficiente se não se volta à esfera de existência das instituições, bem dizer, se não se questiona sobre a estruturação do próprio ordenamento jurídico sobre o qual são erigidas essas figuras.

Benjamin muito colabora para compreendermos os laços entre a violência e o direito, tratando-se, conforme propõe o autor, de reflexão indispensável para a investigação das raízes da primeira. É que, da perspectiva do sistema legal, constrói-se uma diferenciação fundamental da violência. Na medida em que “exige de qualquer violência um atestado de identidade quanto a sua origem histórica” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 125), o direito positivo separa a violência sancionada daquela não sancionada.

Nesse sentido, o autor verifica a existência de uma violência historicamente reconhecida em seus fins — fins de direito — e de uma outra que prescinde de sancionamento, motivo pelo qual é apresentada como uma violência de fins naturais. A questão é, exatamente, que “esta ordenação jurídica empenha-se em erigir, em todos os domínios dos fins em que os fins dos indivíduos só podem ser adequadamente alcançados por meio da violência, fins de direito que apenas o poder jurídico pode desse modo realizar” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 126).

É partindo dessa última oposição que Benjamin ([1921]2011, p. 127) chega a constatar como “o direito considera a violência nas mãos dos indivíduos um perigo capaz de solapar a ordenação do direito”. Levando a proposição ao limite, conclui que

o interesse do direito em monopolizar a violência com relação aos indivíduos não se explicaria pela intenção de garantir os fins de direito mas, isso sim, pela intenção de garantir o próprio direito; de que a violência, quando não se encontra nas mãos do direito estabelecido, qualquer seja este, o ameaça perigosamente (BENJAMIN, [1921]2011, p. 127).

A razão desse receio consiste numa primeira função muito peculiar da violência: trata-se de sua capacidade de instaurar um novo direito. Esta função, aponta Benjamin, pode ser

observada no direito à greve, cuja inflexão, na greve revolucionária, desnuda uma “contradição objetiva da situação de direito, na qual o Estado reconhece uma violência cujos fins, enquanto fins naturais, ele às vezes considera com indiferença, mas em caso sério (greve revolucionária) com hostilidade” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 129).

Uma violência voltada para os fins alheios ao direito posto é o exato objeto de temor do Estado, temor esse consubstanciado no seu potencial fundador de novas relações jurídicas — “como tendo um direito ao direito” (DERRIDA, [1994]2010, p. 82). Não é por outro motivo que o ordenamento internaliza o direito à greve: antecipando-se a ele, como forma de domesticá-lo — para que possa, dessa maneira, objetar, face a seu exercício revolucionário, a justificativa “de abuso (pois o direito de greve não foi pensado “dessa maneira”)” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 129).

Mas uma outra função, esta talvez mais importante para o percurso que queremos tomar nesta monografia, também caracteriza a violência e seus usos. Ela se manifesta no que Benjamin (2013, p. 131) chama de *militarismo*: “é a imposição universal da violência para fins do Estado”. Compreende, assim, uma violência exercida para fins propriamente de direito, mobilizada por uma “função [que] pode ser chamada de manutenção do direito” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 132).

O ordenamento jurídico procura abarcar diferentes maneiras de sua manutenção. Antevendo suas formas de superação, lança mão de práticas que as capturem e imobilizem. Constrói fins de direito quando se depara com diferentes fins naturais violentos e produz uma violência que ameaça para manter a ordem.

Por isso mesmo, uma crítica da violência deve estar voltada precisamente para a medida na qual esta corresponde-se com o direito. “E será totalmente impotente, se, ao invés de se voltar contra a ordenação do direito por inteiro, atacar apenas leis ou práticas de direito isoladas, que o direito protegerá então com seu poder [*Macht*]” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 133).

Perfazendo o caminho oposto: se a reflexão a respeito da correlação entre a violência e o direito contribui para uma crítica da primeira, também este trajeto revela o comprometimento do segundo com a violência. Na prática, o sancionamento histórico que valida a violência em

termos legais é ademais a operação que esconde o direito como uma prática violenta em si. A partir do que Benjamin ([1921]2011, p. 136) postula: “uma resolução totalmente não-violenta jamais pode desembocar num contrato de direito”.

### 3.2. Mistura espectral

Os encontros entre criação e conservação delimitam um campo fértil para analisar “tanto a crítica da violência que instaura o direito como a crítica da violência que o mantém” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 135). Nas misturas entre as duas violências manifesta-se “algo de podre no direito” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 134). Na atuação da polícia podemos enxergar um exemplo de podridão no ordenamento jurídico. A instituição pratica “uma violência para fins de direito (com o direito de disposição), mas com a competência simultânea para ampliar o alcance desses fins de direito (com o direito de ordenar medidas)” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 135).

Na prática,

ela é instauradora do direito — com efeito, sua função característica, sem dúvidas, não é a promulgação de leis, mas a emissão de decretos de todo tipo, que ela afirma com pretensão de direito — e é mantenedora do direito, uma vez que se coloca à disposição de tais fins (BENJAMIN, [1921]2011, p. 135).

Trata-se de uma “mistura espectral” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 134), uma vez que os encontros entre instauração e conservação “aparecem desaparecendo” (DERRIDA, [1994]2010, p. 98) no claro-escuro do ordenamento. Nessa oportunidade, a instituição “intervém “por razões de segurança” em um número incontável de casos nos quais não há nenhuma situação de direito clara” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 136).

É neste exato ponto que instauração e manutenção confundem-se a termos de violência (e de direito) — na forma pela qual o ordenamento, afirma Butler (2020, p. 1906), investindo sobre terreno benjaminiano,

é “preservado” apenas por ser afirmado repetidamente como vinculante. No fim, ao que parece, o modelo da violência instauradora do direito, entendido como destino — uma declaração por decreto —, é também o mecanismo de funcionamento da violência mantenedora do direito.

Derrida ([1994]2010, p. 77) afirma que reside, aí, o “interesse do direito — pois o direito tem interesse em se instaurar e a conservar a si mesmo, ou em representar o interesse que, justamente, ele representa”. Na suspensão dos limites entre as violências é também onde o direito pode se perpetuar, ordenando (não obstante, sem ordenar, já que não há sancionamento claro) à polícia preencher sua vagueza. Dessa maneira, a instituição é convocada a atuar produzindo decretos como se lei fossem e colocando-os a termo com a finalidade de manter operando o próprio direito.

Esta atuação característica da polícia, na suspensão do direito, seria chamada por Derrida ([1994]2010, p. 99) como uma atuação “com força de lei”. Se “hoje, quase o tempo todo” (DERRIDA, [1994]2010, p. 99), a insegurança jurídica é o que há de mais persistente no ordenamento, aquilo que opera sempre, a instituição policial “se atribui o direito cada vez que este é suficientemente indeterminado para lhe dar essa possibilidade” (DERRIDA, [1994]2010, p. 98).

E o faz por meio de decretos os quais, em que pese o esforço de forma, jamais podem ser lei. Acontece que, “ao contrário do direito, que reconhece na “decisão” fixada no espaço e no tempo uma categoria metafísica que lhe permite ser objeto da avaliação crítica, a consideração da instituição policial não encontra nada de essencial” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 136).

Nada de essencial é o que permite à autoridade policial, no limiar da indefinição, agir sem parâmetros definidos, de maneira pouco transparente, desconhecendo limites. Uma insegurança jurídica plenamente funcional, viabilizando, a partir da violência, a conservação do Estado ao qual a própria polícia deve existência. Derrida ([1994]2010, p. 99) diria, então, que “a polícia é o Estado, é o espectro do Estado, e que não se pode, rigorosamente, atacá-la sem declarar guerra à ordem da *res publica*”.

É por isto que a polícia é universal: “nela está suspensa a separação entre a violência que instaura o direito e a violência que a mantém. Da primeira exige-se sua comprovação pela vitória, da segunda, a restrição de não se propor a novos fins. A violência da polícia está isenta de ambas as condições” (BENJAMIN, [1921]2011, 135).



Universalidade dupla. A polícia pode agir em todos os momentos porque em qualquer deles pode ser indispensável suspender o direito como maneira de perpetuá-lo. Agamben (2004, p. 15) diria, então, que o momento da suspensão do direito é o momento do estado de exceção, que “não é um direito especial (como o direito da guerra), mas, enquanto, suspensão da própria ordem jurídica, define seu patamar ou seu conceito limite”.

A funcionalidade da suspensão é, para esse último teórico, a demonstração daquilo que se encontra num Benjamin tardio. Trata-se de como o estado de exceção “não só sempre se apresenta muito mais como uma técnica de governo do que como uma medida excepcional, mas também deixa aparecer sua natureza de paradigma constitutivo da ordem jurídica” (AGAMBEN, 2004, p. 18).

É que “o Direito no estado de exceção denuncia sua origem, isto é, o fato de não haver direito de ser Direito; denuncia sua relação constante com a violência que o funda e conserva” (NUZZO, 2017, p. 311). Por isso Benjamin ([1940]2012, p. 13) pode afirmar que “o “estado de exceção” em que vivemos é a regra”.

Uma das características desse estado de exceção, para Agamben, pode ser percebida nas democracias mais modernas. Observamos “a extensão dos poderes do executivo no âmbito legislativo por meio da promulgação de decretos e disposições” (AGAMBEN, 2004, p. 18), situações as quais “contradizem a hierarquia entre lei e regulamento” (AGAMBEN, 2004, p. 19).

O que se vê, nesse processo, é “a progressiva erosão dos poderes legislativos do Parlamento, que hoje se limita, com frequência, a ratificar disposições promulgadas pelo executivo sob a forma de decretos com força de lei” (AGAMBEN, 2004, p. 19). Força de lei que cinge, para Agamben (2004, p. 69), “uma separação entre a *vis obligandi* ou a aplicabilidade da norma e sua essência formal, pela qual decretos, disposições e medidas, que não são formalmente leis, adquirem, entretanto, sua força”.

De maneira provisória, o estado de exceção suspende também a separação entre executivo, legislativo e judiciário. Cria-se, portanto, um “espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei” (AGAMBEN, 2004, p. 61). Novas conclusões, desta feita

conclusões agambianas: “para aplicar uma norma é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzir uma exceção” (AGAMBEN, 2004, p. 63).

Mas, no lugar em que Agamben enxerga a anomia, identificamos a abertura para infinitas possibilidades de investigação. Ao falar em anomia diante do vazio, o filósofo deixa escapar como sua teoria está profundamente calcada no conceito da soberania, como somente pode pensar o estado de exceção a partir da gramática de um paradigma constitutivo da ordem jurídica.

O que queremos, aqui, é interpretar a polícia não como uma polícia executiva, que manifesta uma espécie de exceção soberana, e sim como forma de governar e de regular a vida em sociedade. Diante da exceção, procuramos descobrir a ocorrência dos jogos políticos, desvelando como ocorrem as disputas políticas em torno de um limite que é rico em possibilidades.

Nesse sentido, Nuzzo (2017, p. 306) afirma como núcleo do texto benjaminiano “que a verdade da história não reside na lei, na regra, na norma, mas na violência de uma soberania que se afirma no limite, no estado de exceção que traz à luz a nudeza da relação política como relação bélica”. É essa a relação que procuramos no limite: não se trata de perseguir um dentro e um fora, mas de investigar um espaço poroso, não homogêneo, conflitual, que se abre e permite alcançar novos objetos.

### **3.3. Espectro do espectro**

A reflexão a respeito da polícia coloca em perspectiva o funcionamento da segurança presente. É que se, por um lado, a polícia, para poder funcionar, cria os próprios decretos, de outro, também é partir de tais normas que a operação é viabilizada. Coincidência que não é apenas semântica, mas prática, vez que em ambas a situação de direito controversa é preenchida a partir da norma executiva.

Nada de essencial manifesta a existência da segurança presente; decretos publicados pelo executivo a promulgaram e ela se espalha na falta da lei. Se o militarismo é o uso universal da violência para fins do Estado, recentemente tornou-se necessário expandir a violência através

do Estado. Complementar à atuação policial é como se descreve o momento a partir do qual age a operação.

Essa complementação só pode ser compreendida quando temos em vista o comprometimento da segurança presente com os interesses corporativos em processo de generalização. Afinal de contas, não é fácil, certamente, acrescentar a uma instituição cujo programa é estabelecido mirando a universalidade de sua violência.

A novidade, agora, é que os decretos não são criados no bojo da polícia, menos ainda devem sua criação a um processo legislativo de Estado. São os convênios administrativos firmados entre Fecomércio e Estado que instauram o direito: eles antecipam os decretos, uma vez que estes últimos apenas formalizam, com força de lei (mas, novamente, sem que possam sê-lo) aquilo que anteriormente foi instaurado. São os convênios que encontramos diante do vazio da lei: não um espaço anômico, mas a abertura para a possibilidade de investigar quem age na falta da lei propriamente dita.

O governador que edita os decretos os publica como um grande editor. Para descobrir quem os escreve é necessário olhar não para a norma estatal, mas para aquela pactuada entre Estado e mercado — o convênio. É ali que o direito da segurança presente é criado; não onde Derrida ([1994] 2010) enxerga um espectro do Estado, mas na forma que nos permite vislumbrar um espectro da concorrência. Se os decretos policiais, conforme Agamben, subvertem a hierarquia entre norma e regulamento, a normativa da operação age numa subversão escalonada: o convênio suplanta o decreto que suplanta a lei.

A percepção de excepcionalidade é intensificada à medida que nos damos conta da importância do objeto da operação: não um dever menor do Estado, mas o da segurança pública. Trata-se daquilo a partir do que se descreve o próprio processo formativo do Estado e do direito — o monopólio da violência. É a gestão desse monopólio que está sendo feita a partir de normas público-privadas.

A falta de transparência dos convênios dá corpo, portanto, ao espectro de outro espectro. Diante de um deslocamento que permite à polícia atuar na falta da lei, um novo deslocamento possibilita à segurança presente agir a partir de convênios privados combinados com decretos

públicos. É que, agora, se a lei é barrada, não são exatamente os decretos que operam, mas a própria norma da concorrência.

Motivo pelo qual a proposição de Rolnik (2012, p. 14) sobre como os megaeventos “abrem espaços ‘sem norma nem lei’” deve ser interpretada com ressalvas. Não há leis, mas há normas com força de lei. Ocorre que elas foram definidas sigilosamente, entre quatro paredes, quando os interesses concorrenciais começaram a se desenhar, de modo indiscriminado, como paradigma da atuação do poder público.

É justamente na coligação entre esses interesses privados com as formas tradicionais de direito que se consegue observar como o programa do mercado generaliza-se enquanto prática de governo. O convênio que instaura o direito serve à conservação de uma ordem específica que é também normativa — a ordem da concorrência. Uma concorrência que não prescinde do Estado; necessita de suas instituições para continuar operando e garantindo a liberdade dos negócios.

A manifestação disso está em algo que, criado para os megaeventos, a partir do financiamento por agentes particulares e pelos interesses capitalistas que representa, dispõe de policiais militares para o seu exercício. Trabalhando entre o público e o privado, a gestão da segurança presente encontra, na maneira pela qual o direito conserva o Estado, a melhor das táticas para conservar as trocas.

Por baixo dos coletes coloridos e da estética blasé da operação (FERRAZ et al., 2017), os agentes da segurança presente carregam as vestimentas da corporação policial — bem dizer, continuam militares. Não é exatamente dispensado o monopólio da violência estatal; o importante mesmo é expandir as formas de coerção, não reduzi-las. É que esse símbolo vinculante do direito constitui o escudo de legitimidade da violência que se exerce na segurança presente.

Aqui, aparecem desaparecendo as determinações dos negócios. A liberdade de mercado, feita liberdade normativa, artificializa um vazio de direito indispensável para que a ordem vigente seja aquela do próprio capital. O segredo dos convênios não é senão a representação

fugidia do espectro, que se esconde na instauração do direito e reaparece na sua reprodução ordinária como se nada de diferente estivesse ocorrendo: como se operação fosse polícia.

Falamos de uma confusão que é também entre instauração e conservação. A verdade é que, se a separação entre as duas violências permite a Benjamin construir seu argumento, a divisão se desmancha na reprodução do direito. Diríamos, então, que, em comparação ao fenômeno da acumulação primitiva do capital em Marx<sup>6</sup> — que não é tão somente primitiva, mas contínua —, o direito deve ser produzido e reproduzido.

É que só se pode produzir o direito na medida em que se pode reproduzi-lo, mas também a possibilidade da reprodução deve sua existência ao fato de que se chegou a produzi-lo num primeiro momento. Acontece da origem ser perdida e residir escondida. Talvez por isso os convênios permaneçam em segundo plano neste processo, acobertados, como violência instauradora, pela violência que conserva — dos agentes, das prisões, dos contêineres, dos resultados.

### **3.4. Excepcionalismo soberano**

Agora, mais do que nunca, “o estado de exceção não precisa mais ser declarado formalmente, opera como produção e representação discursiva de uma situação de fato que permite um exercício extralegal de poder em nome de exigências governamentais” (NUZZO, 2017, p. 315). Partindo da força de lei sem lei faz-se uma série de intervenções abertamente aquém e além da lei, justificadas no exercício da governamentalidade<sup>7</sup>.

Em oposição à antiga separação de poderes da tradição liberal, Nuzzo (2017, p. 307) afirma que “a regulação unitária garantida pelo Direito Público Constitucional é fraturada, assistimos a uma pluralidade de autoridades semi-soberanas”. Mais do que necessariamente o fortalecimento do executivo, como afirmaria Agamben, mirando um totalitarismo de um

---

<sup>6</sup> Fazemos menção, aqui, ao capítulo XXIV de O Capital, em que Marx ([1867]2013) descreve o processo de surgimento do capitalismo. Retomando os conceitos marxianos, Alliez e Lazzarato (2020) afirmam que aquelas potências utilizadas nas guerras de conquista da acumulação primitiva, quais sejam, a guerra e o crédito, persistem as grandes ferramentas de desterritorialização do capital, motivo pelo qual serão retomadas reiteradamente na sua busca por produção e reprodução.

<sup>7</sup> O conceito de governamentalidade será retomado no capítulo 4, quando poderemos destrinchar a forma de exercer o governo — o governo dos homens — numa sociedade neoliberal.

soberano próximo da metafísica, seria o caso da contingência, cada vez maior, de múltiplas e dispersas formas de autoridade.

O limite e a exceção são internalizados enquanto prática de governo, e a funcionalidade da suspensão introduz “um dispositivo de poder que faz da exceção o seu estatuto operativo” (NUZZO, 2017, p. 306). A exceção torna-se a regra porque toda a situação é emergência — emergência da crise que se quer solucionar. Sempre é necessário suspender o direito para decidir em termos excepcionais porque tudo é exceção.

Aí se apresentam novas formas de controle da vida — a partir da generalização dos poderes de polícia e da desvinculação desses com os tradicionais poderes de Estado. No momento presente, o direito se confunde com a guerra porque “não pode mais operar com um código diferente daquele amigo/inimigo” (NUZZO, 2017, p. 312), já que a todo o tempo a autoridade é instada a decidir e agir sobre uma exceção.

Se a autoridade de decidir sobre a exceção é o que caracteriza o soberano (trata-se de quem define como tal uma situação de emergência e propõe as soluções para a crise), um caminho possível é examinar aquele que responde por determinada exceção. É a partir da observação das práticas da exceção que podemos revelar o responsável pela sua decisão — em outras palavras, o soberano que se esconde naquela suspensão. Mais do que olhar para a lei, é preciso olhar para seu limite.

É a isto que nos apresentam os convênios e os decretos da operação segurança presente: quem decide por sua existência. Essas normas nos permitem revelar como o ordenamento “não mais parece ser estruturado sobre a soberania da lei, mas é cada vez mais determinado pela racionalidade técnica que pode existir sem a mediação política pensada pela tradição jurídica moderna” (NUZZO, 2017, p. 319).

Agora mesmo, “o Direito não estabiliza mais as expectativas, mas se orienta cada vez mais às próprias consequências, tornando-se um conjunto de técnicas de gestão do risco” (NUZZO, 2017, p. 319). A segurança presente mobiliza o risco para dele fazer laboratório e sua razão de existir, por isso mesmo o discurso que a estrutura faz do perigo seu principal motivador.

Repetidamente, é preciso haver um novo bairro para expandir a operação, afinal de contas há outros interesses de mercado a proteger — pois o mercado está sempre brigando contra a crise, contra a possibilidade-limite de sua destruição. A gestão do risco, cuja lógica assume o direito, consiste numa internalização da própria teleologia da economia e de suas operações voltadas para a redução da escassez. Sob o risco da destruição do capital, é preciso criar, a partir do direito, as normas necessárias à sua manutenção.

Não por acaso os efeitos povoam o imaginário a respeito da segurança presente: são a manifestação de seu sucesso contra a crise e contra a emergência da destruição do mercado. Se ela alega reduzir crimes, se sustenta proteger os consumidores nos locais de consumo, pouco importa que o procedimento normativo não seja seguido à risca, que a segurança pública seja exercida de maneira quase-privada. Na emergência, “a legitimação não vem *ex ante*, mas somente *ex post*. A legitimidade da decisão depende do sucesso da intervenção que ela produz” (NUZZO, 2017, p. 319).

Também a questão público-privada é reconfigurada, pois as autoridades não são exatamente aquelas com as quais estamos acostumados a interpretar o Estado Moderno. Se a polícia, no Rio de Janeiro, é claramente um órgão público, como devemos abordar a segurança presente? Sua introdução na SEGOV parece não nos deixar descuidar de que se trata de uma prática de governo; nem por isso ela coincide com uma instituição de Estado (talvez exatamente por isso). Não pode ser definida pelas formas tradicionais do direito público, tampouco do direito privado.

Em dezembro de 2018, por uma decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), a segurança presente deixou de receber aportes financeiros da Fecomércio (LEMOS, 2020) e o governo do estado voltou-se ao Fundo Estadual de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED) para financiar a operação (MAZZURANA, 2021). Mazzurana (2021, p. 129) ressalta como “o fundo passou por uma reestruturação materializada por lei complementar (...) também para legitimar o uso de até 30% de seu saldo disponível para pagamento de horas extras aos profissionais de segurança pública por turnos adicionais e/ou com escala diferenciada”. Trata-se daquelas horas extras pagas como remuneração individualizada aos agentes da segurança presente.

Com isso, viabilizou-se que “já a partir de janeiro de 2019 os recursos do PSP [Programa Segurança Presente] fossem exclusivamente de fonte pública, e, em alguns casos, com apoio dos cofres das prefeituras que firmam convênios, como o exemplo de Niterói” (MAZZURANA, 2021, p. 129). Com a Lei nº 8.729, de 24 de janeiro de 2020, um novo fundo foi criado e chamado de Fundo Estadual de Fomento à Operação Segurança Presente (FEFPSP), que passou a articular recursos estaduais e federais, bem como doações particulares (MAZZURANA, 2021).

No entanto, Mazzurana (2021, p. 132) ressalta que

apesar da natureza dos fundos terem se estabelecido como públicos, ainda assim é preciso considerar que diante da falta de institucionalização de uma doutrina que regule princípios, objetivos, metas e parâmetros, além da definição de indicadores de desempenho, gestão, governança e transparência ativa, as operações permanecem vulneráveis à influência de atores externos que buscam orientar quais espaços receberão as operações – ou seja, ainda existe a possibilidade de o PSP [Programa Segurança Presente] receber recursos públicos, mas ser privadamente orientado.

Aquele direito instaurador da segurança presente permanece latente na conformação atual, que não se tornou pública simplesmente pela ausência do financiamento privado. A exceção perpetua-se, aqui, no vazio mencionado da “falta de institucionalização” (MAZZURANA, 2021, p. 132). Se o “nada de essencial” (BENJAMIN, [1921]2011, p. 136) permite à polícia uma atuação universal, a existência da segurança presente continua residindo numa exceção normativa que lhe permite uma atuação ilimitadamente semelhante àquela da instituição estatal.



## 4. GOVERNO EMPRESARIAL

### 4.1 Racionalidade neoliberal

Utilizamos-nos, repetidamente, da expressão *interesses concorrenciais*. É chegado o momento de precisar o conceito. Naturalmente, somos instados a pensar sobre a concorrência como uma forma de disputar, de competir — aquilo que, por definição, pode ser extraído dos dicionários. Mas nos ocupamos, aqui, de uma maneira específica de competição: falamos numa luta econômica que se desenrola no chamado mercado.

Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo está longe de se resumir a uma ideologia ou a uma política econômica<sup>8</sup>. Os autores não se contentam com a percepção de que se trata meramente de uma agenda a ser adotada pelos Estados diante do mercado, segundo a qual toda intervenção pública na economia seria negativa e produziria distorções nas trocas, que deveriam, a bem da verdade, ser regidas por um princípio de natureza.

Pelo contrário. Ao persistir nessa visão, estaríamos subestimando o neoliberalismo “como reabilitação pura e simples do *laissez-faire*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Trata-se, na realidade, de uma reorientação da racionalidade governamental, que pretende “estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 14).

Desse modo, esta racionalidade não se constringe a uma simples doutrina econômica a ser repassada aos Estados para que saibam como não agir diante do mercado. Na perspectiva que queremos adotar, o neoliberalismo “não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16, grifo do autor).

Uma vez que aceitamos que ele produz essas relações sociais, dizemos que se trata de uma racionalidade capaz de interferir em nossa maneira de existir. E por qual forma isso ocorre?

---

<sup>8</sup> Analisando o discurso econômico na Modernidade, Paulani (2005, p. 176) diria que “a relação entre neoliberalismo prático e economia teórica é de incompatibilidade”.

Através do móbil, justamente, daqueles interesses concorrenciais sobre os quais tanto falamos.

## 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 e uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo de 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 (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

É nessa acepção que falamos em interesses concorrenciais. E são eles que essa racionalidade neoliberal tenciona exacerbar a qualquer custo. A noção de racionalidade, por sua vez, é tomada por empréstimo de Foucault, e inscreve-se no horizonte de sentido do capitalismo: “o neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17, grifo do autor).

A atividade de governar é objeto da governamentalidade no exame de Foucault ([1979]2008, p. 4) a respeito das formas de “racionalização da prática governamental no exercício da soberania política”. Segundo o autor ([1979]2008, p. 62), há uma governamentalidade tipicamente liberal, que “só se interessa pelos interesses”, categoria que parte da “troca para as riquezas, [e da] utilidade para o poder público” (FOUCAULT, [1979]2008, p. 60):

é um jogo complexo entre os interesses individuais e coletivos, a utilidade social e o benefício econômico, entre o equilíbrio do mercado e o regime do poder público, é um jogo complexo entre direitos fundamentais e independência dos governados. O governo, em todo caso, o governo nessa nova razão governamental, é algo que manipula interesses (FOUCAULT, [1979]2008, p. 61).

E é esta forma de governar manipulando interesses que adquire outros *status* no neoliberalismo. Ela é, agora, tornada largamente *normativa e mundializada*. Ela também “não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (Jonh Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), mas, sim, sobre como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o governo de si” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 34).

Esta racionalidade “não separa “a economia” do quadro jurídico-institucional que determina as práticas próprias da “ordem concorrencial”” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 21): é o exato oposto de dizer que a intervenção neoliberal é simplesmente econômica; ela abarca, realmente, as mais diversas esferas da vida e da sociedade.

Acontece que essa “lógica normativa que acabou se impondo constitui-se ao longo de batalhas inicialmente incertas e de políticas frequentemente tateantes” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 21). Nesse processo de imposição tateante, o direito ocupa um lugar particularmente importante: “o jurídico pertence de imediato às relações de produção, na medida em que molda o econômico a partir de dentro” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 24-25). Dardot e Laval (2016, p. 26) desenvolvem, assim, a ideia do capitalismo como um “complexo econômico-jurídico”.

Certamente, nem a economia nem o direito sairiam incólumes da interação nesse complexo. Foucault ([1979]2008, p. 55) enxergava no utilitarismo inglês a teorização de uma prática governamental que pretendia estabelecer “o limite de competência do governo (...) pelas fronteiras da utilidade de uma intervenção governamental”, e não pelo direito enquanto ferramenta de contenção do poder soberano. A economia política determinou que “o mercado diz a verdade em relação à prática governamental” (FOUCAULT, [1979]2008, p. 55), fazendo deste um grande lugar de *verificação*.

Agora que essas verdades do mercado se tornaram prescritivas, o direito e a política as adotam sob pena do insucesso absoluto de suas ações. Dessa maneira, “a política ordoliberal depende inteiramente de uma decisão constituinte: trata-se de institucionalizar a economia de mercado na forma de uma “constituição econômica”, ela própria parte do direito constitucional positivo do Estado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 112).

Mas não se resume, é claro, a esse direito constitucional positivo. Na prática, as variadas operações discursivas do direito passam a ser regidas a partir da verificação do mercado, pois a todo o momento pode ser necessário adaptar a norma jurídica face a suas flutuações de uma economia financeirizada. Se a governamentalidade liberal “requer liberdade como condição de possibilidade: governar não é governar *contra* a liberdade ou *a despeito* da liberdade, mas governar *pela* liberdade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 19, grifo do autor), também as normas devem ser sempre flexíveis e passíveis de adaptação.

A liberdade em sua forma normativa, no neoliberalismo, organiza uma produção *just in time* do direito. Sua razão de ser flexível é o risco<sup>9</sup> inerentes às operações de uma economia cada vez mais globalizada e que o ordenamento jurídico-econômico pretende aplacar, a partir das normas que produz, no preciso momento do crescimento do perigo.

#### 4.2. Outra ação pública

Se a questão não é tanto de legalidade, a legitimidade da decisão remete-nos a uma mudança na forma de gerir a ação pública. A preocupação, agora, não é em seguir aquele rito tradicionalmente identificado com o direito, que confere validade à substância pela atenção à forma. Não se trata de observar a separação dos poderes nem de verificar a legalidade da atuação típica e atípica das instituições.

A ação pública deixou de ser uma ferramenta propriamente sujeita ao controle de constitucionalidade, aos freios e contrapesos com os quais o liberalismo clássico pretendeu moderar a atuação estatal. Desenha-se uma intervenção importada com seus fins, com os efeitos que quer produzir. Seu sucesso ou derrota coincide com o sucesso ou a derrota de seu discurso, cujas práticas estão comprometidas com os resultados econômicos e não tanto (nem um pouco) com a legitimação procedimental.

Dardot e Laval (2016) também contribuem para entender esta virada no cerne da atividade do poder público. Numa trajetória histórica que não poderíamos analisar detidamente nesta monografia, uma outra forma de gestão tomou corpo nas ações do Estado: “desde os anos 1980, o novo paradigma em todos os países da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] determina que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274).

---

<sup>9</sup> Há uma linha teórica importante a respeito do risco com a qual concordamos, mas que, pelas reconhecidas limitações de uma pesquisa de monografia, ainda não pudemos desenvolver no presente trabalho. Na teoria dos sistemas luhmanniana, “a fórmula do risco assume o lugar da fórmula de adaptação” (LUHMANN, [1993]2016, p. 756). Ocorre que, face ao crescimento de uma lógica avaliativa das consequências presumidas como critério decisional, Luhmann ([1993]2016, p. 757) argumenta que “o direito não pode garantir segurança quando a própria sociedade compreende seu futuro como um risco que depende de decisões”. Nesse sentido, ver: LUHMANN, N [1993]. *O direito da sociedade*. São Paulo: 2016, Martins Fontes.

Uma reestruturação produtiva reorganizou o Estado “de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao “Estado produtor”, mas também de dentro, com a instauração de um “Estado avaliador e regulamentador” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273). Essa última mudança de dentro é, exatamente, “uma análise econômica que se deseja submeter a ação pública para discriminar não apenas as *agendas* e as *non agendas*, mas a própria maneira de realizar as *agendas*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273).

Os *standards* de validade da intervenção estatal são administrados como aqueles da economia. O neoliberalismo se apresenta, face à intervenção estatal, como uma “nova ordem mundial da concorrência [que] exige que os dispositivos administrativos e sociais custem menos e se orientem sobretudo para as exigências da competição econômica” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273). Não é sobre não intervir, mas sobre a qualidade da intervenção: “não a *natureza* dos bens que ele [governo] produz, mas a *forma* como ele os produz” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 296, grifo do autor).

A forma como este Estado tornou-se avaliador “consistiu 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 racionalidade da empresa” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275). Fala-se, portanto, em “mercadorização da instituição pública” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275) para designar a internalização e generalização desses processos nos órgãos de Estado e em suas maneiras de atuar.

Tendo em vista a segurança presente, esse processo de mercadorização certamente contribui para interpretar alguns capítulos do desenvolvimento da operação. Se o financiamento particular foi fundamental para que o projeto crescesse como cresceu, mirando os interesses que mirava, posteriormente, a ausência dos convênios não poderia implicar a retração dos objetivos que alimentavam a operação desde seu início.

Poderíamos pensar, na ótica deste novo Estado, que a operação foi adquirida por meio dos convênios tal como se adquire um serviço à disposição nas trocas. Uma vez feita a compra, torna-se dispensável sua reaquisição. Noutra giro, da perspectiva das tradicionais instituições de direito, faz sentido a dificuldade de assimilar a nova maneira de enxergar a organização do

instrumental jurídico para fins da concorrência, daí a vedação à mercantilização de um serviço tipicamente público.

Não importa tanto o afastamento do financiamento privado, que não faria, necessariamente, com que as metas da operação passassem a ser outras. É que os interesses da concorrência foram feitos largamente a lógica operativa do próprio Estado e, uma vez estabelecidas as normas para a intervenção regulada na economia, bastava fazer o jogo continuar acontecendo; não era o caso de modificá-lo novamente.

As regras do jogo foram estabelecidas a partir de uma política da “governança”:

Essa categoria política de “governança”, ou, mais exatamente, de “boa governança”, tem um papel central na difusão da norma da concorrência generalizada. A “boa governança” é a que respeita as condições de gestão sob os préstimos do ajuste estrutural e, acima de tudo, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

Uma política da governança introduz uma outra legitimação da atividade estatal. Agora, o “Estado não deve mais ser julgado por sua capacidade de assegurar sua *soberania* sobre um território, segundo a concepção ocidental clássica, mas pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às “boas práticas” econômicas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276, grifo do autor). Por isso mesmo, “os dirigentes dos Estados foram colocados (...) sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de expertise e de agências de classificação de riscos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

As regras da governamentalidade neoliberal também introduzem uma série de atores na cadeia de controle da ação pública. Estes atores, é claro, não se ocupam de julgar a constitucionalidade da política pública como uma típica instituição de Estado, mas de avaliar sua conformidade aos mecanismos empresariais. “Esse empréstimo da gestão privada permitiu que se introduzissem na própria definição de “boa governança” “partes interessadas” totalmente estranhas às entidades classicamente incluídas nos princípios de soberania” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277).

Trata-se dos “credores do país e os investidores externos que deverão julgar a qualidade da ação pública, isto é, a conformidade dessa ação a seus próprios interesses financeiros” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277). Na perspectiva da operação segurança presente, essas partes interessadas são os próprios gestores da Fecomércio, mas também outros fluxos e representantes de capitais nacionais e internacionais que investiram no e sobre o Brasil mirando os anos de 2014 em diante.

Diríamos, então, que os megaeventos configuram verdadeiro marco de uma política da “boa governança” no Brasil, responsável por disseminar uma inovadora forma de gestão do Estado — a partir da qual a segurança presente pode ser apresentada como o típico exemplo de uma ação pública neoliberal. Os megaeventos são a representação de uma etapa importante na grande abertura do país aos fluxos comerciais e financeiros, que exigiram, claro, uma contrapartida do poder público para viabilizar sua chegada.

A generalização da concorrência “implicou o desenvolvimento crescente de formas múltiplas de concessão de autoridade às empresas privadas, a ponto de podermos falar, em muitos domínios, de uma coprodução público-privada das normas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277). Os convênios da operação, firmados entre poder público e Fecomércio, são um exemplo dessa coprodução normativa.

Mas o Estado não reside totalmente passivo nessas práticas, meramente condicionado pelas determinações do mercado. “Isso quer dizer que as políticas macroeconômicas são amplamente o resultado de decisões públicas e privadas, embora o Estado mantenha certa autonomia em outros domínios” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277). Também por esse motivo não se desestruturou a segurança presente após a terminação dos convênios: porque a decisão não é unilateral dos setores corporativos, mas público-privada.

No processo de mercadorização da ação pública, a orientação para uma política baseada em efeitos operou como uma estratégia calculada. É que “o aspecto “técnico” e “tático” da nova gestão pública permitiu ocultar o fato de que o essencial era introduzir as disciplinas e as categorias do setor privado (...) — em resumo, fazer na prática a reestruturação neoliberal do Estado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 291).

Para essa estratégia, talvez o discurso sobre os efeitos e sobre as técnicas seja mais importante do que os resultados positivos propriamente ditos da intervenção. Coelho (2017, p. 11) afirma que “a publicidade não é a regra na Operação Segurança Presente”, o que procura evidenciar em sua obra “desde o princípio”. Se essa característica descreve a pouca ou nenhuma transparência dos convênios administrativos analisados pela autora, ela também está apta a caracterizar a qualidade dos dados “produzidos” pela e sobre a operação.

A bem da verdade, mesmo a literatura com conclusões mais positivas sobre o projeto procurou “dados publicados na conta do programa Segurança Presente de uma rede social, canal oficial utilizado pelas operações para divulgação de suas atividades” (FONSECA, 2020, p. 11). Fato que nos leva a questionar as constatações da autora, segundo a qual “os bons resultados alcançados pela Operação Segurança Presente são estimulantes e comprovam a assertividade da convergência de áreas de conhecimento com eficácia e reconhecimento científico” (FONSECA, 2020, p. 13-14).

A falta de medição do sucesso da segurança presente, em que pese todo um discurso estruturado em torno de seus efeitos, também foi uma conclusão do processo n. 101262-6/2020, que tramita no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Em auditoria conduzida pelo tribunal, cujo objetivo é “avaliar a eficiência, a eficácia, a economia e a efetividade das ações de segurança pública (...) da Operação Segurança Presente (RIO DE JANEIRO, 2020)”, descobriu-se, em suma, que:

#### Quadro 1 - Síntese da matriz de achados do TCE-RJ no processo n. 101262-6/2020

1 - A expansão dos recursos estaduais gastos com as bases da Operação Segurança Presente, comparando o 1º bimestre de 2020 com o mesmo período de 2019, não resultou em redução de roubos e furtos.
2 - A distribuição de recursos estaduais, destinados ao pagamento de adicionais ao efetivo, não privilegia áreas geográficas de bases da Operação Segurança Presente com piores resultados em redução dos registros de roubos e furtos.
3 - Não são divulgados de forma ativa os dados referentes a custos mensais, metas e resultados por base implantada da Operação Segurança Presente.
4 - Nunca houve medição da efetividade da Operação Segurança Presente quanto à sensação de segurança do público-alvo.

Elaboração do autor. Fonte: RIO DE JANEIRO, 2020.



É o que leva Mazzurana (2020, p. 132) a observar “a possibilidade de o PSP [Programa Segurança Presente] receber recursos públicos, mas ser privadamente orientado”. Na ausência de uma doutrina definida para o programa, haveria um canal aberto para objetivos pouco transparentes, que poderia continuar a ser orientado (mesmo que não financiado) por particulares.

Aos movimentos de reorganização da administração pública, “Christopher Hood deu o nome genérico de “nova gestão pública” (*new public management*) em 1991” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301). Diante da alegada falência do Estado social, esta outra administração pretende “limitar os custos e, ao mesmo tempo, aumentar a satisfação dos usuários, vistos como clientes” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301).

Dardot e Laval (2016, 2016, p. 301) apontam que, não obstante tentativas anteriores de aumentar a produtividade do poder público, “essas tentativas não tinham o caráter sistemático e universal que o movimento de reforma da “nova gestão pública” adquiriu a partir dos anos 1980 e do início dos anos 1990. Também não seguiam como modelo exclusivo a gestão do setor privado”.

Seu vocabulário coincide com aquele adotado pelas grandes corporações, numa maneira de reorientar a racionalidade do governo a partir da gestão das empresas:

Concorrência, *downsizing*, *outsourcing* [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e *benchmarking* são todos instrumentos que administradores zelosos e decisores políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à “realidade do mercado e da globalização” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 302).

As semelhanças com a ação da segurança presente são várias. O próprio ambiente em que esta se desenvolve é um indicador disso: ela é uma prática desenvolvida no âmbito da secretaria de governo, e não da secretaria de segurança. Trata-se do que, como vimos, Mazzurana (2021, p. 16) identifica como méritos apontados pela mídia: “o fato do projeto da segurança presente ser realizado por policiais militares, mas não sob direção da PMERJ” — uma polícia que não é dirigida pela polícia, mas pelo exercício do governo.

A atuação da Fecomércio, que constitui tanto uma parte interessada, quanto uma agência especializada buscando contribuir com conhecimentos empíricos para a criação do ambiente seguro aos consumidores-cidadãos, é outra coincidência. Ademais, a sobreposição competitiva entre polícia e operação, com a comparação da eficiência de cada “instituição”, também parte da lógica da maximização da utilidade concorrencial. A própria remuneração individual dos agentes, cujo soldo é destacado daquele recebido como policiais, é outra maneira de incentivar a competição.

Mesmo a nomeação dos “agentes” remonta às modernas teorias econômicas para o Estado. O modelo do *principal-agent*, desenvolvido nos anos 1970, identifica que o “principal é aquele que tem autoridade, e o agente é aquele que se encarrega da execução” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 300). Para fazer com que os agentes sigam estritamente as determinações da autoridade, o modelo propõe a avaliação constante dos funcionários e a incompletude dos contratos, prevendo como “os indivíduos tentam maximizar sua utilidade e visam a tirar proveito do fato de que os contratos não especificam o conteúdo das tarefas que devem ser cumpridas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301).

As identidades com as práticas do *new public management* [NPM] podem ser elucidadas a partir da obra de Pereira (2021). A autora identifica como essas práticas estavam presentes desde o início da elaboração da segurança presente, bem como na Lei Seca e na Barreira Fiscal, programas que a precederam. Segundo Pereira (2021, p. 71), a estrutura adotada para a operação é o resultado “da atividade empresarial exercida pelo idealizador em concomitância com seu ofício de servidor público”. É que o gestor de todas essas operações, “coronel da reserva da PMERJ e empresário” (MAZZURANA, 2021, p. 71),

trouxe para operação, de uma maneira incremental e inconsciente, diretrizes do NPM, premissas como descentralização, gestão de desempenho; bonificações pecuniárias, meritocracia, otimização de recursos humanos e logísticos, economia orçamentária, transparência e governança colaborativa (PEREIRA, 2021, p. 71).

### **4.3. Guerras e capital**

No processo de generalização dos interesses da concorrência a partir do aparato público, observamos a existência de uma exceção do capital. Ela consiste em proteger o mercado da

crise, da emergência de um impedimento à concorrência, na suspensão da soberania pela norma do capital, que figura como a autoridade a decidir pela exceção. A democracia representativa perde força diante de um Estado gerido por dentro pelas práticas dos negócios: o direito é instaurado pelo mercado e para o mercado, ao passo que a política torna-se indiscriminadamente a ferramenta a partir da qual se pretende assegurar o sucesso daqueles interesses.

A operação segurança presente serve-nos, assim, a um duplo exame: tanto da manifestação normativa do governo empresarial, quanto do espectro violento dos interesses do capital. É um fenômeno do neoliberalismo e de sua capacidade de reorientar o Estado, mas também da necessidade de usar da violência para perpetuar a concorrência. Na inserção do país no grande circuito mundial das práticas da “boa governança”, a escolha de um mecanismo com capacidade de exercer a força para defender as trocas denuncia um processo particularmente brutal a partir do qual as práticas neoliberais se generalizam.

Alliez e Lazzarato (2020) contribuem para a análise desta relação entre capital e violência. A partir da leitura do processo de acumulação primitiva em Marx ([1867]2013), os autores observam como “a guerra e o crédito permanecem ao longo do capitalismo como as armas estratégicas do capital” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 48). Afirmam, assim, que guerra e crédito, “as duas potências de desterritorialização que engendraram o capitalismo” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 48) e que caracterizaram a acumulação primitiva marxiana, persistem como os principais motores de generalização das intenções do capital.

O fenômeno não permanece como um momento isolado do desenvolvimento do capitalismo (mercantil), relegado a um lugar específico (as colônias), num processo de transição entre sistemas econômicos (do feudal para o capitalista). Com efeito,

acumulação primitiva e suas forças telúricas de desterritorialização se repetem e diferenciam-se incessantemente para melhor realizar — *acelerando-o*, na medida do possível — o processo de dominação e de mercantilização de tudo o que existe (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 48, grifo do autor).

Por isso mesmo, “a “acumulação primitiva” deveria, assim, ser chamada de *primeira acumulação*” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 60, grifo do autor). Na generalização concorrencial, que se define por “um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo

inteiro” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301), estamos diante de *uma nova etapa de acumulação*, que opera também com forças da primeira. Por isso mesmo, o capital lança mão, outra vez, do crédito e da guerra — para refinar a desterritorialização das normas da concorrência.

Volta a velha questão benjaminiana analisada no capítulo anterior. A atuação universal da polícia vai ao encontro das potências de desterritorialização capitalistas: aquele processo de instauração e conservação do direito deve ser entendido face às guerras de acumulação que produzem e reproduzem o próprio capitalismo. A polícia é agente dessas guerras e sua maneira de conservar o direito inscreve-se nas violências operadas para manter o sistema social. Eis que não se trata apenas de uma instituição: é também (e principalmente) o exercício do governo.

A inserção das práticas do “bom governo” no Brasil, a partir dos megaeventos, usou do crédito para financiar uma batalha interna em defesa do consumo e do mercado financeiro. Se “a apropriação, a institucionalização e a profissionalização da máquina de guerra são ações do Estado” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 89), num exercício de soberania necessário à formação do capitalismo, neste momento, a concorrência quer transformar radicalmente a máquina de guerra pública a fim de dinamizar a acumulação.

A segurança presente utiliza do público da máquina de guerra estatal — da polícia militar — e do particular — dos agentes da governança. Na primeira acumulação, “cabe a ela ter iniciado o ciclo de produção-consumo em massa, levando a cabo empreendimentos militares-comerciais” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 75); agora, com a mundialização da da concorrência, as práticas da governança desenvolvem a segurança presente como uma máquina de guerra em prol das finanças.

Teríamos dificuldade, portanto, em justificar a existência de bases da segurança presente pela ocupação de locais específicos da cidade, que seriam lugares de consumo ou de concentração dos interesses de mercado. Tornada a norma universal, a financeirização dá vazão à vontade insaciável do capital de transformar em lucro todas as formas de vida e todo o espaço da cidade. De tal maneira, a distribuição da operação em diversas bases no estado do Rio de Janeiro não pode ser interpretada por um princípio de segurança pública, mas a partir dos pressupostos de maximização da utilidade para o lucro, perpassando a exploração do espaço público.

Os episódios de repressão aos protestos de junho 2013 são comparados a campos de batalhas, como numa guerra mobilizada pelo Estado contra seus manifestantes. É que se organizava, verdadeiramente, uma batalha: uma batalha interna cujo objetivo era abrir caminho para a inserção do país no grande circuito internacional da concorrência. Quando Cardoso (2018) fala sobre uma *co-operação* das grandes empresas com o aparato da segurança estatal, a partir dos megaeventos, trata-se da caracterização perfeita desta articulação entre máquina de guerra pública e corporações privadas.

O SICCC, sobre o qual tratamos no capítulo dois, foi criado a partir do aparato estatal para proteger os capitais-fornecedores e os cidadãos-consumidores. Naquele momento, os manifestantes que bradavam por melhorias nos serviços públicos tornaram-se os inimigos perfeitos das pautas neoliberais, ao corporificar justamente o que se pretendia destruir no Brasil para introduzir as práticas da *governance*. É que a violência, como vimos, é uma importante instauradora do direito e de novas relações jurídicas.

Fez-se, então, ambiente profícuo para o uso da potência desterritorializada das guerras de acumulação, viabilizando ao capital a instauração do direito e da política da concorrência no país. “A violência é a parteira de toda a sociedade velha que está prenhe de uma sociedade nova” (MARX, [1867]2013, p. 821): uma criadora não apenas do novo direito, mas, em especial, das novas sociedades: as práticas neoliberais lançam mão da força para fundar a sociedade do governo da empresa.

Estamos diante de outra grande desterritorialização do capital, mas, especialmente, da fundação de uma nova sociedade, “por isso, é necessário retomar, tanto em extensão como em intensão, o *locus classicus* da descrição das *guerras de acumulação*” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 48, grifo do autor). Por mais que o direito ocupe um papel importante neste processo de generalização das normas da concorrência, não há alteração profunda possível das relações sociais e das formas de governar que se implemente sem o uso da violência. A segurança presente se apresenta tanto como um produto desta maneira de governar, quanto como uma espécie de arma militar do novo governo.

No primeiro período da acumulação primitiva, Alliez e Lazzarato (2020, p. 55) observam, a partir da obra foucaultiana<sup>10</sup>, como “a “transição” foi o teatro de um tipo de guerra em que estavam implicados os modos de subjetivação e a conduta dos comportamentos”. Pôs-se em curso, então, guerras

que não são, portanto, um “suplemento” ao Capital em sua face “subjetiva”: elas constituem a especificidade mais “objetiva” das guerras contra as mulheres, os loucos, os pobres, os criminosos, os diaristas, os operários etc. Elas não se contentam em “desfazer” o adversário (para melhor negociar um tratado de paz, segundo a concepção clássica da guerra interestatal), mas visam, precisamente, a uma “conversão” de sua subjetividade, a uma conformação de seus comportamentos e condutas à lógica da acumulação do capital e de sua reprodução (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 57).

Agora é a hora e a vez de novas guerras. Já que “a economia não substitui a guerra, apenas a prolonga por outros meios” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 15), o neoliberalismo quer otimizar as batalhas e perpetuar a existência do capitalismo. É que “a economia da dívida transforma a “guerra civil mundial” (Schmitt, Arendt) num emaranhado de guerras civis: guerras de classe, guerras neocoloniais contra as “minorias”, guerras contra as mulheres, guerras de subjetividade” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 27).

Os manifestantes são mais uma vez o alvo. Se “1968 se situa sob o signo do ressurgimento político das guerras de classe, de raça, de sexo e de subjetividade” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 27), os manifestantes de 2013 foram colocados novamente na mira da máquina de guerra. E, “se o Capital sai vencedor das guerras totais e do confronto com uma revolução mundial cuja cifra para nós é 1968” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 27), a segurança presente e o direcionamento privado do aparato da segurança pública, no Brasil, representam mais uma dessas vitórias.

---

<sup>10</sup> O termo aparece pela primeira vez na obra de Foucault num curso ministrado em 1973, no Collège de France. Na oportunidade, o francês ([1973]2015, p. 13) observa que “a afirmação de que a guerra civil não existe é um dos primeiros axiomas do exercício do poder”, estando ela frequentemente atribuída a algo extremamente negativo ou que inexistente no pacto social. Esgarçando a negação, Foucault ([1973]2015, p. 13) afirma a relevância da guerra civil enquanto “o estado permanente a partir do qual é possível e é preciso compreender (...) diversas táticas de luta”. Para uma leitura da guerra civil como paradigma político, ver: AGAMBEN, G. *Stasis. La guerra civile come paradigma politico. Homo sacer, II, 2*. Torino: Bollati Boringhieri, 2019. Ambos os autores, Foucault e Agamben, dialogam, a respeito da guerra civil, com a obra schmittiana, em especial, com a teoria do partisan. Ver: SCHMITT, C. *Theory of the Partisan*. New York: Telos Press Publishing, 2007.

#### 4.4. Uma dobradiça

No Rio de Janeiro, esta nova forma de governo, que se estabelece e se mantém a partir da violência e do direito (e da violência do direito), alcança o processo de acumulação social da violência da cidade carioca e de sua área de influência direta. A segurança presente é a dobradiça, o ponto de encontro entre os dois processos: por um lado, ela é uma ferramenta de poder do governo neoliberal (e que também dele resulta), por outro, trata-se de mais uma figura num repertório carioca violento.

As condições de possibilidade da operação residem na articulação entre ambos os processos. Numa cidade marcada pelo uso espetaculoso da força, acostumada a um poder público que admite a promoção de campanhas policiais genocidas contra a população mais pobre, a segurança presente aparece como mais uma forma de violência, o aperfeiçoamento daqueles instrumentos violentos dos quais o Estado lança mão para perseguir seus fins políticos.

Habitual é o controle das milícias e cotidianas são as opressões perpetradas pela polícia militar: a população fluminense assiste agora ao surgimento de mais uma figura a disputar o uso político da violência no estado. O processo de acumulação social da violência remonta à década de 1950 e ao surgimento dos esquadrões da morte, mas Misse não nos deixa descuidar de como, na nossa descoberta repentina enquanto país violento, reside uma espécie de recalçamento, “como se estivessem superados, séculos de escravidão, daquela escravidão que permaneceu vigente como uma das últimas do mundo a ser abolida” (MISSE, 2008, p. 372)”.

Aquelas guerras concebidas no cerne da primeira acumulação, e o modo como lidamos com elas na democratização do país, permanecem, é claro, produzindo consequências profundas mesmo hoje em nossa sociedade. As violências perpetradas pela metrópole no Brasil dos tempos da colônia, que expropriaram a terra dos povos originários e lucraram a partir da exploração da escravização das pessoas negras, decerto contribuem para que o Brasil seja, presentemente, uma nação recordista em termos de violência rural e urbana. A desigualdade social, o racismo, a corrupção e o patriarcalismo são heranças daquela sociedade escravocrata, e fizeram de nós um país estranhamente conformado às mais chocantes violações.

No Rio de Janeiro, mesmo os grupos armados ilegais são compostos por membros do poder público: os esquadrões da morte e as milícias, e as facções que disputam o controle do tráfico de drogas, todos eles são integrados por agentes do Estado. Um comprometimento do poder público com e pela criminalidade, mas também uma forma particularmente violenta de exercer o governo na cidade. Só assim para que grupos paramilitares que controlam paralelamente o espaço urbano com a ostentação das armas não sejam enxergados como aquilo que são — criminosos —, mas como “parceiros” no combate ao comércio ilícito de entorpecentes.

Diríamos, então, que essa acumulação social da violência produziu uma espécie de banalização do uso da força e de seu uso para fins de governo (em termos benjaminianos, como violência que conserva o direito). Quase como se governar, no Rio de Janeiro, fosse sinônimo de exercer a força. São condições perfeitas para a implementação do governo empresarial. Se a violência é a grande parteira de novas sociedades, num lugar atravessado por ela, torna-se mais fácil estabelecer, por meio da violência, outras relações sociais e de governo dos homens.

As guerras da primeira acumulação contribuem, certamente, para a compreensão das novas guerras. São a “matriz comum” (ALLIEZ; LAZZARATO, 2020, p. 23) das guerras em defesa dos megaeventos, que marcam a formação de um verdadeiro empreendimento comercial-militar, semelhante ao observado por Alliez e Lazzarato (2020) nas metrópoles que se preparavam para dominar as colônias. Isso não seria possível sem aquele recalçamento da violência brasileira, que certamente participou para que, sob o véu de uma sociedade pacífica, a força fosse utilizada contra os manifestantes.

A própria ocupação da secretaria de governo, pela segurança presente, pode ser entendida a partir dessa relação entre poder público e violência no Rio de Janeiro. A operação não é objeto da pasta de segurança pública, pois é instrumento de governo: de uma forma de governar particularmente violenta na capital carioca e em sua área de influência, mas também de uma arte de governar recentemente introduzida e largamente comprometida com os grandes negócios.

Se o capital transforma a máquina de guerra, também o faz com a máquina normativa do direito. Fala-se na generalização normativa da concorrência, o que seria impensável sem o



comprometimento do ordenamento criador de regras por excelência — o ordenamento jurídico. Onde existe “co-produção” público-privada das guerras, há igualmente uma parceria em termos de direito: os convênios que instauram a operação fazem lei entre as partes, *pacta sunt servanda*. Nesse cenário, põe-se em xeque a capacidade do direito de generalizar, de maneira congruente, as expectativas normativas da população.

## 5. CONCLUSÃO

Neste trabalho, pudemos observar, num primeiro momento, como a operação segurança presente estruturou-se do ponto de vista normativo. Como vimos, seu regramento público consiste, na maioria, em decretos emanados pelo Executivo e que apresentam algumas orientações a respeito do funcionamento da operação: composição do efetivo, captação dos agentes, montante da remuneração dos policiais etc.

Os decretos, no entanto, são apenas um termo da *operação*. Num segundo momento, procurando pelas formas de financiamento do projeto e pelos atores sociais envolvidos, observou-se como a Fecomércio foi responsável, junto ao Estado, pela efetivação da segurança presente. Isso foi possível, como vimos, a partir dos convênios administrativos ns. 2/02/2015 e 001/2016 — normas, por definição, público-privadas.

Essa coprodução normativa apontou-nos para a instauração do direito da operação a partir dos convênios, e não a partir dos decretos. Como se pode identificar, as normas público-privadas anteciparam os decretos de ns. 45.475 e 45.629 em poucas semanas, indicando, como procuramos argumentar, que estes haviam sido promulgados com base naquelas. A pouca publicidade dos convênios, no entanto, dificultou que se analisasse melhor a institucionalização dessa relação entre Fecomércio e poder público.

Mas, se, por um lado, a falta de transparência colocou obstáculos à pesquisa, por outro, ela contribuiu para a percepção da fragilidade da operação do ponto de vista da legalidade do direito tradicional. Foi, portanto, um ponto de partida da investigação dos interesses comerciais que se pretendeu esconder nos convênios, denunciando a elaboração de uma ação pública no contexto de uma sociedade neoliberal.

Como vimos, a operação ocupa a secretaria de governo: o “policimento” realizado pela segurança presente, mais do que nos dizer sobre uma nova instituição, é fiador de uma verdadeira forma de governar pela força. Insere-se no contexto de acumulação social da violência particular ao Rio de Janeiro e a sua área de influência direta, mas também possui uma história a nos contar sobre o comprometimento do neoliberalismo com o uso da violência.

Já o discurso sobre os efeitos, característico do neoliberalismo, remete-nos a uma maneira de governar através da gramática da empresa. Ainda assim, procuramos observar como esses efeitos não se sustentam na prática da segurança presente, figurando como ferramenta retórica a orientar o uso da violência para os interesses comerciais. Trata-se de uma intervenção estatal mercadorizada, radicalmente voltada para o risco produzido na economia e cujo fundamento de validade encontra-se mais na legitimidade das consequências do que na legalidade do ordenamento jurídico.

O esgarçamento e a confusão entre o público e o privado são marcas de toda a segurança presente. De como ela está amparada em decretos públicos, uma vez estatais, mas que defendem interesses particulares, e em convênios com privados, mas que regem a ação estatal. De como ela é uma iniciativa na área de segurança pública, mas ocupa um lugar na secretaria de governo. De como ela utiliza da estética dos *food trucks*, mas deixa aparecer, cuidadosamente, os símbolos da polícia sob os coletes coloridos.

É um uso da violência necessário ao capitalismo, às guerras que realiza, e, particularmente, ao neoliberalismo e aos seus interesses financeiros. Mas é também mais uma figura a disputar o uso da força como forma de governar no Rio de Janeiro.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, G. *Estado de exceção: homo sacer*, II, I. São Paulo: Boitempo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Stasis*. La guerra civile come paradigma politico. *Homo sacer*, II, 2. Torino: Bollati Boringhieri., 2019.
- ALLIEZ, É; LAZZARATO, M. *Guerras e capital*. São Paulo: Ubu, 2020.
- ARTIGO 19. Protestos no Brasil - 2013. 2014. Disponível em: <<https://artigo19.org/2014/06/23/relatorio-protestos-no-brasil-2013/>>. Acesso em 17 mai. 2022.
- BENJAMIN, W [1921]. Para a crítica da violência. In: \_\_\_\_\_. *Escritos sobre mito e linguagem*. São Paulo: Editora 34, 2011.
- \_\_\_\_\_. Teses sobre o conceito de história. In: \_\_\_\_\_. *O anjo da história*. São Paulo: Autêntica, 2012.
- BUTLER, J. Crítica, coerção e vida sagrada na “Crítica da Violência” de Benjamin. *Revista Direito e Práxis*, v. 11, p. 1902-1933, 2020.
- CARDOSO, B. Estado, tecnologias de segurança e normatividade neoliberal. In: BRUNO, F. et al. (orgs.). *Tecnopolíticas da vigilância: Perspectivas da margem*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 91-106.
- COELHO, L. R. V. *Operação Segurança Presente: uma análise do programa implementado na cidade do Rio de Janeiro*. 2017. 65 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DERRIDA, J [1994]. *Força de lei*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FERRAZ, S. M. T. et al. Quem tem medo de quem nas cidades de hoje? Políticas de segurança pública em tempos neoliberais. *Les Cahiers ALHIM*, v. 34, p. 1-13, 2017.
- FOGO CRUZADO et al. Apresentação ao mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <[https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020\\_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf](https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf)>. Acesso em 10 mai. 2022.
- FONSECA, F. Interação entre atividade de inteligência e policiamento ostensivo: a experiência da Operação Segurança Presente. *Cadernos de Segurança Pública*, n. 12, p. 1-14, 2020.
- FOUCAULT, M [1973]. *A sociedade punitiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- \_\_\_\_\_. [1979]. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HIRATA, D. V. et al.. *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Geni-UFF e Ippur-UFRJ, 2021.

JUNIOR, C. RJ: Lapa terá operação especial para conter aumento da violência. *Terra*, 17 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/rj-lapa-tera-operacao-especial-para-conter-aumento-da-violencia,d9d0f1f97f103410VgnVCM300009af154d0RCRD.html>>. Acesso em 20 dez. 2021.

LEMOS, M. Witzel expande programa de policiamento em ano eleitoral. *Uol*, 29 jan. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/29/witzel-expande-programa-de-policiamento-em-ano-eleitoral.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

LUHMANN, N [1993]. *O direito da sociedade*. São Paulo: 2016, Martins Fontes.

MANSO, B. P. *A república das milícias: dos esquadrões da morte à Era Bolsonaro*. Todavia, 2020.

MARX, K [1867]. *O Capital*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZURANA, L. *Segurança presente, passado e futuro: potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020*. 295 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

MISSE, M. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 371-385, 2008.

PAULANI, L. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

PEREIRA, V. M. S. *Programa Segurança Presente: a gestão da segurança pública sob a ótica do New Public Management*. 2021. 136 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

RIO DE JANEIRO. Despacho do secretário de estado chefe, de 27 de dezembro de 2013. Processo nº E-12/001/4372/2013. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, 2013. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOERJ/2013/12/30/Poder-executivo>>. Acesso em 20 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 44.999, de 15 de outubro de 2014. Atribui natureza de interesse policial militar às funções desempenhadas por policiais militares na operação lapa presente do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, 2014. Disponível em: <<http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/Legislacoes/decreto45000.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 45.475, de 27 de novembro de 2015. Institui o Programa de Estímulo Operacional para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo, autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário de policiais militares da reserva remunerada e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, 2015. Disponível em: <[http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_45\\_475\\_-\\_27112015\\_-\\_in.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_475_-_27112015_-_in.htm)>. Acesso em 15 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 45.629, de 12 de abril de 2016. Transfere as operações Lei Seca, Lapa Presente e Segurança Presente da Secretaria de Estado de Governo para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, 2016a. Disponível em:

<[https://intranet.mprj.mp.br/documents/112957/14335573/decreto\\_n\\_45.629\\_de\\_12\\_de\\_abril\\_de\\_2016.pdf](https://intranet.mprj.mp.br/documents/112957/14335573/decreto_n_45.629_de_12_de_abril_de_2016.pdf)>. Acesso em 18 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 45.702, de 30 de junho de 2016. Altera o Decreto n. 45.475, de 27 de novembro de 2015, que institui o Programa de Estímulo Operacional (PEOp) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, 2016b.

Disponível em:

<[https://intranet.mprj.mp.br/documents/10227/17427961/decreto\\_n\\_45.702\\_de\\_30\\_de\\_junho\\_de\\_2016.pdf](https://intranet.mprj.mp.br/documents/10227/17427961/decreto_n_45.702_de_30_de_junho_de_2016.pdf)>. Acesso em 18 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). MATRIZ DE ACHADOS FISC./ANO: 267/2020. 2020. Disponível em:

<<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo/ObterDocumento?numero=101262&dv=6&ano=2020&idNumero=24>>. Acesso em 20 jan. 2022.

ROLNIK, R. A questão dos megaeventos é debatida na ONU. 2010. Disponível em:

<[https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega\\_eventos\\_portugues1.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega_eventos_portugues1.pdf)>. Acesso em 13 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. 2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 13 mai. 2022.

SAFATLE, V. Entrevista concedida a João Wainer. Junho. Direção de João Wainer. São Paulo: Folha de São Paulo, 2014. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=9qcrPve51qo&t=2661s>>. Acesso em 20 out. 2021.

SCHMITT, C. *Theory of the Partisan*. New York: Telos Press Publishing, 2007

SILVEIRA, D. Operação 'Lapa Presente', no Rio, terá disque-denúncia exclusivo. *G1*, 17 dez. 2013. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/12/operacao-lapa-presente-no-rio-tera-disque-denuncia-exclusivo.html>>. Acesso em 17 mai. 2022.

VAINER, C. Quando a cidade vai às ruas. Separata de: Harvey, D. et al. *Cidades rebeldes: passe livre e manifestações que tomaram o Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 85-100.

VIGNNA, A. Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua. *Agência Pública*, 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/>>. Acesso em 12 out. 2021.

WERNECK, A. O ornitorrinco de criminalização: a construção social moral do miliciano a partir dos personagens da “violência urbana” do Rio de Janeiro. *Dilemas*, v. 8, n. 3, p. 429-454, 2015.