

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais

Jordana Cabral Silveira

**A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA A JUVENTUDE EM FACE DA RUPTURA
POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL EM 2016**

Porto Alegre

2022

Jordana Cabral Silveira

**A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA A JUVENTUDE EM FACE DA RUPTURA
POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL EM 2016**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais da
Faculdade de Direito da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Ana Paula Motta Costa

Porto Alegre

2022

Jordana Cabral Silveira

**A VIOLÊNCIA LETAL CONTRA A JUVENTUDE EM FACE DA RUPTURA
POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL EM 2016**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais da
Faculdade de Direito da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Ana Paula Motta Costa

Aprovada em:Porto Alegre, 5 de maio de 2022

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora Prof^ª. Dr^ª. Ana Paula Motta Costa – UFRGS/RS

Prof^ª. Dr^ª. Vanessa Chiari Gonçalves – UFRGS/RS

Prof. Dr. Pablo Rodrigo Alflen da Silva – UFRGS/RS

À memória de Moïse Mugenyi Kabagambe.

AGRADECIMENTOS

À Ana Paula, minha querida professora e orientadora, que me acolheu desde o início e me ensinou o que é a pesquisa, em toda a sua dimensão ética e também, imprescindivelmente, sensível. Agradeço por ser a professora e mentora que cobra e que corrige com rigor, mas que nos ensina constantemente a importância de nunca perdermos a sensibilidade tão valiosa que trabalhar com o tema da juventude nos traz.

Às minhas colegas de pesquisa Francesca Carminatti, Luiza Mostowski e Victoria Hoff da Cunha. Agradeço pelas risadas, por tudo que me ensinaram e pela paciência. Espero que continuemos colegas pelo tempo que nos for possível. Aos colegas pesquisadores do Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude, obrigada por tudo.

Ao motivo pelo qual eu cheguei até o final da graduação: o SAJU, meu espacinho de pertencimento durante os anos de faculdade. Foram quatro anos de infinitos aprendizados, amizades e obstáculos, mas, acima de tudo, experiências inesquecíveis. À GRITAM, obrigada por toda a sensibilidade. Ao G11, agradeço pela bagagem infinita de recordações. Ao GEIP, sempre serei grata pelos ensinamentos.

Agradeço à minha família: ao meu pai, Izo, que sempre foi escuta atenta e sentimentalismo. À minha mãe, Adriana, sem a qual eu estaria perdida, hoje e sempre. Ao meu irmão, Rodrigo, que nem sabe, mas que é a minha pessoa preferida no mundo.

Bruno, Nathi e Sofia, agradeço por me ajudarem a manter a sanidade. Helena, obrigada por não me deixar passar fome numa tarde de escrita desse trabalho e pela pessoa amorosa que tu és. Larissa, sempre vou ser grata a ti por ser minha eterna companhia de vida.

Marinês e Almir, agradeço por tornarem a minha felicidade de todos os dias possível. Por terem me feito parte da família. O amor que eu sinto por vocês é eterno.

Mas, acima de tudo, agradeço ao meu companheiro Wendel. Obrigada, obrigada e obrigada. Se eu tentasse reduzir em palavras, meu agradecimento a ele ocuparia o trabalho inteiro. Então, basicamente: obrigada. Sempre.

Number one
You have the right not to be killed
Murder is a crime!
Unless it was done
By a policeman or an aristocrat
Know your rights
(THE CLASH, 1982)

RESUMO

O fenômeno da violência letal contra a juventude compreende um complexo de dinâmicas e relações sociais que ensejam o aumento da precarização das condições de vida dos jovens e consequentemente possibilitam a sua maior incidência. No Brasil, o Atlas da Violência publicado em 2019 demonstrou que o ano de 2017 atingiu um pico no registro de homicídios praticados contra adolescentes e jovens. Em Porto Alegre, a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, é possível perceber que este pico se deu no ano de 2016. Partindo disso, este trabalho busca responder ao seguinte questionamento: em que medida a incidência de violência letal contra a juventude em ambas as esferas nacional e local relaciona-se ao exercício do controle repressivo estatal vinculado à ruptura político-institucional no ano de 2016? O ano de 2016 foi marcado pelo julgamento do *impeachment* contra Dilma Rousseff e a consolidação de uma transição política a partir do empossamento de Michel Temer no cargo de Presidência da República. Por tal razão, esta pesquisa objetiva aproximar-se da relação entre a ruptura ocorrida em 2016 no Brasil e os novos rumos da Segurança Pública em face do pico de homicídios contra a juventude, em 2017 no panorama nacional e em 2016 no contexto local (Porto Alegre). O método exploratório e descritivo é empregado nas etapas teóricas do trabalho, enquanto a etapa de desenvolvimento dos dados empíricos abrange método indutivo e análise quantitativa e qualitativa. A conclusão da pesquisa indica que a manifestação da violência letal contra a juventude está relacionada à ocorrência de momentos de crise, de modo que a ruptura ocorrida no Brasil no ano de 2016 caracterizada pelo aumento da militarização e das ações repressivas praticadas pelo Estado possui relação com o aumento de jovens assassinados. Tal ocorre diretamente, a partir de ações de agentes do Estado, ou indiretamente, a partir dos aspectos simbólicos e materiais que ensejam a precarização das condições de vida dos jovens e os tornam população de risco.

Palavras-chave: Violência letal. Juventude. Ruptura político-institucional.

ABSTRACT

The phenomenon of lethal violence against youth comprehends a complex of dynamics and social relationships that lead to an increase in the precariousness of young people's living conditions and, consequently, their greater incidence. In Brazil, the Atlas of Violence published in 2019 showed that the year 2017 reached a peak in the number of homicides committed against adolescents and young people. In Porto Alegre, based on data from the Mortality Information System, it is possible to see that this peak occurred in 2016. Based on this, this work seeks to answer the following question: to what extent the incidence of lethal violence against youth in both the national and local spheres is related to the exercise of state repressive control linked to the political-institutional rupture in 2016? The year 2016 was marked by the impeachment trial against Dilma Rousseff and the consolidation of a political transition after Michel Temer took place as President of the Republic. For this reason, this research aims to approach the relationship between the rupture that occurred in 2016 in Brazil and the new directions of Public Security in the face of the peak of homicides against youth, in 2017 on the national scene and in 2016 in the local context (Porto Alegre). The exploratory and descriptive method is used in the theoretical stages of the work, while the stage of development of empirical data covers inductive method and quantitative and qualitative analysis. The conclusion of the research indicates that the manifestation of lethal violence against youth is related to the occurrence of moments of crisis, so that the rupture that occurred in Brazil in 2016 characterized by the increase in militarization and repressive actions practiced by the state is related to the increase in youth murders. This occurs directly, from the actions of state agents, or indirectly, from the symbolic and material aspects that lead to the precariousness of young people's living conditions and make them a risk population.

Keywords: Lethal Violence. Youth. Political-institutional rupture.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL	13
2.1 MAIO DE 2016: DA RUPTURA INSTITUCIONAL ÀS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS	13
2.2 GOVERNO TEMER: DAS REFORMAS LEGISLATIVAS À MILITARIZAÇÃO	21
3 POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA	27
3.1 OS SISTEMAS DE POLÍTICA CRIMINAL SOB UMA ÓTICA DOCTRINÁRIA	28
3.2 OS PARADIGMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BRASILEIRO	34
4 VIOLÊNCIA LETAL CONTRA A JUVENTUDE	42
4.1 PANORAMA NACIONAL: O PICO DE HOMICÍDIOS CONTRA JOVENS EM 2017	42
4.2 CONTEXTO LOCAL PORTO-ALEGRENSE: O PICO DE HOMICÍDIOS CONTRA JOVENS EM 2016.....	50
5 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

O trabalho aqui desenvolvido encontra-se dentro das seguintes áreas: Direito Penal, Direito Constitucional, Sociologia Jurídica e Criminologia. Adentra questões de Política Criminal e Segurança Pública e propõe-se a investigar o aumento de homicídios de jovens em face da ruptura ocorrida no âmbito Governo Federal em 2016. Para tanto, trabalha com dados do panorama nacional e do contexto local porto-alegrense. A pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: em que medida a incidência de violência letal contra a juventude em ambas as esferas nacional e local relaciona-se ao exercício do controle repressivo estatal vinculado à ruptura político-institucional no ano de 2016?

Por conseguinte, o objetivo geral da pesquisa é compreender a relação entre a ruptura ocorrida em 2016 no Brasil e os novos rumos da Segurança Pública em face do pico de homicídios contra a juventude, em 2017 no panorama nacional e em 2016 no contexto local (Porto Alegre). Em primeiro lugar, o seu objetivo específico é delimitar e caracterizar a ruptura político-institucional de 2016, as transformações políticas decorrentes e as possíveis discontinuidades das instituições públicas no período. Em segundo momento, objetiva descrever os diferentes sistemas de Política Criminal e os princípios e modelos adotados pela esfera pública em matéria de Segurança Pública. Por fim, a pesquisa possui como objetivo específico analisar os dados de violência letal contra a juventude na esfera nacional e local.

Os jovens do sexo masculino entre 15 e 29 anos são os indivíduos que mais concentram o risco de serem vítimas de homicídios (IPEA; FBSP, 2021). Ainda, segundo o Atlas da Violência (2021), a violência é a principal causa de morte dos jovens no Brasil e constitui problema endêmico no país. Nesta direção, os registros de mortalidade constituem importantes indicadores sociais e configuram um meio de obtenção da efetivação dos direitos da criança e do adolescente (COSTA, 2012, p. 61). Desta forma, esta pesquisa se justifica tendo em vista a importância da produção de diagnósticos a partir do desenvolvimento de indicadores sociais acerca da violência letal contra a juventude.

Ademais, possui relevância em razão da necessidade de investigar-se os mecanismos do Estado que operam na realidade dos indivíduos vulneráveis e sujeitos a maiores fatores de risco. É crucial que um Estado de Direito empreenda todos os esforços possíveis para preservar vidas, em especial da ocorrência de morte precoce. Deste modo, é imperativo de uma democracia que sejam aprofundadas as questões que tangem violência e juventude, em especial no que diz respeito à própria atuação estatal de interferência nestas vidas ou ainda que gera consequências

sobre a preservação das mesmas. Neste sentido, a pesquisa é relevante na medida em que visa apreender as relações entre Estado e população vulnerável, bem como considera os sujeitos concretos que sofrem violações por consequência da atuação das instâncias estatais.

Este trabalho contribui com a problemática da vitimização da juventude brasileira a partir da sistematização de informações do recorte específico relacionado às discontinuidades no Estado brasileiro a partir da consolidação do *impeachment* em 2016. A ocorrência do assassinato de jovens é um fenômeno que ocorre a partir de uma série de agravantes e omissões/ações que impedem a manutenção do seu direito básico à vida, contudo, não possui uma relação direta e simplificada de causa e consequência. Por tal razão, esta pesquisa contribui com o tema na medida em que propõe estabelecer uma relação, dentre uma multiplicidade de fatores, entre a ruptura ocorrida em 2016 e a manifestação de violência letal contra a juventude.

O desenho metodológico desta pesquisa foi construído segundo as especificidades do objeto. Portanto, foi delimitado considerando cada etapa da pesquisa e diferenciando-se conforme as características dos eixos. Assim, a pesquisa compreende uma etapa de investigação teórica (eixos 1 e 2) e uma etapa de análise de dados empíricos (eixo 3). O eixo 1 compreende a delimitação da ruptura político-institucional e a consolidação do Governo Temer, enquanto o eixo 2 trata especificamente das questões voltadas à Política Criminal e Segurança Pública, e, por fim, o eixo 3 investiga os dados de violência letal nacionais e locais.

O primeiro eixo da pesquisa, o qual trata da ruptura político-institucional de 2016 e a consolidação de um novo arranjo no âmbito do Governo Federal, faz uso do método exploratório. A revisão bibliográfica sobre o tema foi feita em portais de periódico por meio do uso de palavras-chave pertinentes ao tema. O método exploratório foi utilizado de modo a reunir artigos científicos, teses e dissertações variadas que contivessem informações pertinentes ao objeto para o fim de selecionar as categorias de análise e os referenciais teóricos da pesquisa e posteriormente desenvolvê-los.

O segundo eixo, por sua vez, empregou o método descritivo por meio de leitura da doutrina jurídica e também exploratório através da pesquisa em portais de periódicos. A revisão da doutrina selecionou obras sobre os sistemas de Política Criminal, enquanto a pesquisa exploratória buscou selecionar e sistematizar trabalhos científicos acerca dos princípios e medidas adotados pelo Governo Federal em matéria de Segurança Pública. Neste eixo, a análise teórica emprega os métodos histórico e comparativo, partindo de uma leitura histórica dos caminhos da Segurança Pública no Brasil e comparativa dos sistemas repressivo/preventivo de Política Criminal.

Por fim, o terceiro e último eixo parte também de uma abordagem teórica pertinente à temática, contudo, é centrado na leitura dos dados empíricos coletados sobre a violência letal contra juventude. Os dados nacionais foram extraídos do Atlas da Violência, enquanto os dados locais foram obtidos a partir do banco de dados desenvolvido no Núcleo de Estudos sobre Homicídios na Juventude, o qual integra o Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude. Para a obtenção dos dados locais, o Projeto de Pesquisa passou por uma apresentação prévia ao Comitê de Ética da UFRGS e da Secretaria Municipal de Saúde, sendo então aprovado e inscrito na Plataforma Brasil (CAAE: 71339717.7.0000.5347).

O método empregado neste eixo compreende análise documental na medida que os dados advêm de registros públicos. A análise quantitativa é feita por meio do levantamento, sistematização e leitura dos números de homicídio de cada ano em escala nacional e local, enquanto a qualitativa é proposta por meio da relação destes dados com o desenvolvimento da investigação. O método indutivo é utilizado na medida em que a pesquisa parte do conhecimento prévio acerca do pico de homicídios, buscando comprovar a sua hipótese a partir da consideração de uma informação específica de modo a extrair uma conclusão ampla. Ademais, esta etapa configura método comparativo pois contrasta a incidência de homicídios entre os anos de 2010 a 2019 no Brasil e em Porto Alegre.

O primeiro capítulo, em resumo, se propõe a investigar a ruptura político-institucional de 2016 a partir de uma compreensão teórica sobre o contexto do processamento do *impeachment* de Dilma Rousseff, as transformações políticas decorrentes da transição do Governo Federal e as discontinuidades institucionais que caracterizaram o período. Neste capítulo, compreende-se a consolidação do Governo Temer como violadora do pacto constitucional brasileiro, uma vez que o afastamento de Dilma Rousseff foi marcado por irregularidades. Ademais, o mesmo foi marcado por um processo de militarização do Estado brasileiro, fragilização das instituições governamentais e distanciamento dos preceitos constitucionais garantidores dos direitos fundamentais e da cidadania.

O segundo capítulo, por sua vez, investiga os modelos de Política Criminal e os princípios e medidas adotados pelo Governo Federal em matéria de Segurança Pública. Considera as conclusões do primeiro capítulo, no qual percebeu-se a ampliação do aparato estatal militarizado. Analise-se os modelos repressivo e preventivo de Política Criminal, os quais ensejam uma determinada ideologia que implica em maior ou menor proteção do direito fundamental à vida. Assim, sugere que o reforço da militarização na administração pública indica um sistema repressivo de Política Criminal, bem como busca apontar as implicações de tal constatação. Após, relaciona-se as conclusões extraídas a partir da análise dos sistemas de

Política Criminal com os princípios de Segurança Pública percebidos nas políticas brasileiras e os caminhos que esta área percorre no Brasil.

Por fim, o terceiro capítulo realiza uma análise dos dados de violência letal contra a juventude em escala nacional e local. O recorte etário é feito uma vez que a população jovem está sujeita a fatores de risco em decorrência da alta incidência dos índices de mortalidade violenta expostos pelo Atlas da Violência (2021). José Valenzuela (2015) denuncia os aspectos material e simbólico que envolvem o processo de letalidade dos jovens bem como aponta que há relação entre a ocorrência de crises e a ampliação da precarização das suas condições sociais que resulta, por fim, em aumento da letalidade. Indica-se neste capítulo a relação da militarização com os dados de violência letal na medida em que o período de ruptura significou uma ampliação destes números e uma diminuição subsequente da transparência de dados sobre o tema, bem como aumento de fatalidades decorrentes de intervenção estatal.

O tema da violência contra a juventude é, atualmente, amplamente referido nos espaços acadêmicos e de discussão política. O tema, contudo, ainda necessita de desenvolvimento científico e sistematização acadêmica. Neste trabalho, parte-se da consideração de que a estabilidade institucional de um determinado Estado é afetada durante processos de crise política. Isto pois as transições políticas deflagradas implicam discontinuidades na administração pública, fato que gera instabilidade nas instituições. Assim, os efeitos decorrentes desta fragilização potencialmente suscitam a ausência de um Estado provedor, de forma a descaracterizar o pacto constitucional brasileiro (STRECK, 2001). Em consequência, a deflagração de uma ruptura político-institucional em determinado Estado expõe a sua população a maiores fatores de risco em face da carência de uma organização estatal preparada para enfrentar as dinâmicas sociais. Assim, o tema da letalidade da juventude brasileira é discutido neste trabalho dentro de tal perspectiva.

2 ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

Neste tópico são desenvolvidas questões atinentes à ruptura institucional de 2016 e as transformações políticas deflagradas em decorrência deste acontecimento. Em um primeiro momento, são abordados aspectos voltados à ruptura político-institucional em si a fim de delimitar e caracterizar este processo. Após, o desenvolvimento direciona-se às descontinuidades institucionais do período e aos seus principais marcos dentro dos órgãos governamentais. Por fim, o capítulo trata das transformações políticas que ocorreram no ano de 2016, de modo a relacioná-las com as medidas governamentais voltadas ao objeto central deste trabalho. Em suma, este tópico objetiva criar um panorama geral do processo de ruptura ocorrido no momento em que se dá o crescente aumento da violência letal contra a juventude no Brasil.

2.1 MAIO DE 2016: DA RUPTURA INSTITUCIONAL ÀS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS

Em um contexto histórico, o Brasil é marcado por ciclos de abertura democrática e de fechamento autoritário. Em 1891, a Constituição promulgada deu início a uma etapa de abertura constitucional, a qual ampliou o sufrágio e criou maiores possibilidades de envolvimento da população (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 134-135). O governo de Getúlio Vargas em 1934 continuou este processo por meio de uma nova Constituição que aumentou a participação popular na política em conformidade com sua antecessora (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 134-135). Contudo, segundo Peixoto e Baggio, a Carta de 1937 amparou o fechamento autoritário do Estado e o conferiu legalidade (2018, p. 134-135). Portanto, há a existência um ciclo de aparente abertura constitucional entre 1891 a 1935 interrompido em 1937 (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 134-135).

No ano de 1946 foi promulgada uma Constituição que representou uma nova etapa de abertura e mobilização popular. Contudo, a abertura foi interrompida em 1964 com o golpe civil-militar (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 134-135). Há uma última abertura após o fim da ditadura civil-militar em 1985 e a promulgação da chamada “Constituição Cidadã” em 1988 (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, 136-137). Dentro deste panorama, é possível inferir que a

estabilidade democrática de um país possui larga relação com a sua estabilidade constitucional, e a reforma constitucional é um instrumento que faz parte das alterações na organização política de fato dos Estados modernos (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 134-135).

As mudanças político-institucionais deflagradas no Brasil em 2016 conduziram o país a um arranjo governamental de retomada autoritária que representou o advento de novas políticas de governo militarizadas (ANDRADE, 2020, p. 1-28). O ex-presidente Michel Temer que assumiu o comando do governo no dia 12 de maio deste mesmo ano representou esta guinada autoritária, referida também como “giro punitivo” (CAMPOS; AZEVEDO, 2020, p. 5). Assume relevo o fato de que o processo de *impeachment* que consolidou o afastamento de Dilma Rousseff do cargo e empossou Michel Temer na presidência da República incorreu em irregularidades e é apontado como “golpe” por setores da sociedade e dentro do meio acadêmico (SOUZA; SERRA, 2020, p. 205-206).

O rearranjo político desencadeado em 2016 não revogou a Constituição propriamente, contudo, simbolizou uma ruptura com a ordem constitucional (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25) e deflagrou uma série de reformas pautadas pela nova orientação política do Governo Temer. A ruptura, embora não tenha ocorrido formalmente, transcorreu na ordem de fato do Estado brasileiro. A mesma ocorreu por meio da militarização das instâncias superiores do governo e pela adoção de medidas antidemocráticas, conforme será explorado neste tópico.

Desde logo, deve-se considerar que o Estado Democrático brasileiro não nasceu espontaneamente com a “Constituição Cidadã” de 1988, é preciso compreender o contexto da democracia brasileira por meio das condições que lhe antecedem (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 139). Em relação ao último período de mudança constitucional no Brasil, assume relevo o fato de que a transição entre o fim da ditadura militar e a promulgação da atual Constituição foi feita de maneira controlada pelo regime e em muitos pontos restrita e limitada por acordos políticos (PEIXOTO; BAGGIO, 2018, p. 136). Assim, o período de abertura democrática iniciado em 1988 possuiu, em parte, origens autoritárias e determinadas limitações no que tange o alcance da democratização de suas instituições.

A fragilidade da democracia brasileira é substancializada pela ausência de elementos materiais que justifiquem o afastamento de Dilma Rousseff no ano de 2016. Isto ocorre na medida em que inexistiu base jurídica que sustentasse a consolidação do *impeachment*, de modo que a política brasileira foi conduzida para uma nova forma de golpe de Estado por meio de manipulação interpretativa das categorias e institutos jurídico-formais por parte das instituições

brasileiras. Isto ocorreu pela ampliação das hipóteses de *impeachment* para abranger situações não enquadráveis taxativamente no art. 85 da Constituição e pelo alargamento do conceito de crime de responsabilidade (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25).

A acusação feita contra Dilma Rousseff alegou crime de responsabilidade sob a justificativa do cometimento de “pedaladas fiscais” por parte da ex-Presidenta. As “pedaladas fiscais” consistem em uma manobra de contabilidade por meio de operações orçamentárias nas quais o governo atrasa o repasse de verbas aos bancos com a intenção de “aliviar” a sua situação fiscal de modo a influenciar positivamente os seus indicadores econômicos (AGÊNCIA SENADO, 2016). Neste sentido, existe indício da irregularidade do processo de *impeachment* pelo fato de que os governos antecessores (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio “Lula” da Silva) também incorreram nas chamadas “pedaladas fiscais”, bem como parte dos estados da federação (SANTOS, 2016, p. 116). Ademais, esta prática é considerada de nula ou baixíssima tipificação no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que não consta nas práticas listadas na lei que regulamenta os crimes de responsabilidade que podem ser imputados ao Presidente da República (Lei 1.079/50), de modo que a acusação criminal imputada à Dilma não subsumiu-se a um tipo penal definido (MASCARO, 2020, p. 74).

Dessarte, análises de Ricardo Lodi Ribeiro, Juarez Tavares e Geraldo Prado indicam a inexistência de ilícito praticado por Dilma, bem como a ausência de dolo e elementos probatórios suficientes de modo que anula-se a possibilidade de pretensão punitiva contra a mesma e atesta-se a inconsistência na imputação objetiva (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25). Tais análises apontam ainda que a situação fática ocorreu dentro de risco autorizado e reduziu, com sua conduta, danos mais graves, uma vez que as “pedaladas fiscais” foram instrumentalizadas de modo a reduzir as desigualdades históricas brasileiras por meio de programas como “Bolsa Família” e “Minha Casa, Minha Vida” (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25). Tal opção política é autorizada constitucionalmente, no artigo 3º, inciso III, o qual determina ao Governo Federal a obrigação de “erradicar a pobreza e a marginalização social e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25).

Ainda, conforme destacam Juarez Tavares e Geraldo Prado, violou-se um dos elementares princípios da legalidade: a vedação da analogia incriminadora (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25). Ainda que a validade formal (competência e legitimidade) tenha sido cumprida, a validade material (que chancela a subsunção normativa ao conteúdo e ao mérito do que se julga ou analisa) não foi respeitada (MASCARO, 2020, p. 73-74). Portanto, uma vez que não há histórico de condenações pela prática apontada como crime de responsabilidade, ainda

que tais práticas já ocorressem, além de inexistir tipificação direta do ato praticado, cumpre apontar a irregularidade do processamento de *impeachment* indicativa de rompimento com a ordem constitucional.

Uma vez delimitada a ruptura político-institucional, cabe investigar as características institucionais da transição entre governos. De modo a identificar as instituições para compreender as continuidades e discontinuidades decorrentes da ruptura, cabe dividi-las, dentro de um mapeamento dos órgãos do Estado, entre governamentais e administrativas. Os órgãos do governo compreendem as estruturas e ações investidas de poder e grau decisório maior, enquanto os órgãos de caráter administrativo identificam as estruturas e ações contingentes e limitadas à legalidade (MASCARO, 2021, p. 36).

Aqui são tratadas as instituições governamentais, como por exemplo os Ministérios vinculados ao Governo Federal, que são, portanto, investidos de maior poder decisório e não se limitam a funções burocráticas (MASCARO, 2021, p. 36). Ocorre que a mudança no cargo da Presidência da República representa alteração na nomeação dos ministros que irão conduzir pastas importantes como a Casa Civil, Fazenda Pública, Justiça, Direitos Humanos e Segurança Pública, a título de exemplo. Assim, o redirecionamento das medidas e políticas públicas no âmbito do Governo Federal centralizam-se nestas instituições, as quais sofreram profundas alterações no ano de 2016.

A arquitetura ministerial brasileira recebia alterações desde o segundo mandato de Dilma Rousseff a partir de extinções e rearranjo de pastas. Portanto, os ministérios do Governo Federal já passavam por discontinuidades quando, em maio de 2016, Michel Temer deu início a uma profunda reforma em suas estruturas que consolidou um dos principais marcos da ruptura de 2016. As estruturas federais de Direitos Humanos no Brasil já haviam sido alteradas pela Medida Provisória nº 696 decretada por Dilma em outubro de 2015 – que posteriormente converteu-se na Lei nº 13.266/2016 –, responsável por extinguir a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para Mulheres e criar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, o qual incorporou sozinho todas as três secretarias.

Tal mudança é significativa na medida em que a Secretaria Especial de Direitos Humanos, criada em 2003, encarregou-se de conferir maior destaque ao tema. A Secretaria foi constituída enquanto órgão de assessoramento direto da Presidência da República na formulação e articulação de políticas e diretrizes voltadas ao combate às violações e à promoção

da dignidade humana e dos direitos de cidadania (GARCIA; CALDERARO, 2017, p. 215-216). Ainda, realizou entre 2003 e 2010 cerca de 60 conferências nacionais que envolveram cerca de 4 milhões de pessoas entre representantes da sociedade civil e dos poderes públicos (GARCIA; CALDERARO, 2017, p. 215-216).

Poucos meses depois, em maio de 2016, com a posse de Michel Temer, houve a decretação da Medida Provisória nº 726 – convertida na Lei nº 13.341 – responsável por transferir as competências do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos para o Ministério da Justiça, que passou a ser chamado de Ministério da Justiça e Cidadania (GARCIA; CALDERARO, 2016, p. 214-216). Com o afastamento de Dilma, as estruturas, programas e ações de Direitos Humanos passaram a ser considerados de menor importância e incorporados por um órgão com amplas atribuições (GARCIA; CALDERARO, 2016, p. 214-216). Com isso, as competências relativas às políticas de Direitos Humanos voltaram ao guarda-chuva da Justiça após treze anos da criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos no primeiro governo Lula e retornaram à concepção ampla e generalista da década de 1990 de que todos os direitos são direitos de cidadania (GARCIA; CALDERARO, 2016, p. 214-216). A fragilização das ações e programas de Direitos Humanos a partir de maio de 2016 demonstra a necessidade da perenidade e solidez das estruturas, órgãos e instâncias de Direitos Humanos no âmbito do Governo Federal (GARCIA; CALDERARO, 2016, p. 228).

As mudanças na organização ministerial pontuam questões que dizem respeito diretamente às transformações políticas encabeçadas pelo novo governo, não correspondem tão somente à ordenação dos órgãos governamentais. As pautas políticas são incorporadas pelos agentes ministeriais nomeados pelo presidente conforme as pastas a que são designados, de modo que tanto a arquitetura ministerial determinada pelo governo – ainda que precise da aprovação legislativa para tanto – quanto às nomeações realizadas por ele determinam o direcionamento das políticas públicas realizadas num determinado mandato presidencial. Desde 2015, mas especialmente durante 2016, as políticas federais passaram por mudanças com uma radical alteração da agenda de reformas que refletiu a ascensão de uma nova coalizão política ao poder (SILVA, 2017, p. 17).

As reformas Fiscal, Trabalhista e Previdenciária representaram a face mais evidente da transição no poder político do país, contudo, para além disso, as estruturas de governanças foram igualmente alteradas por meio da fusão e eliminação de ministérios, conforme já exemplificado. Conjuntamente, sobrevieram novas práticas de gestão que incidem diretamente

sobre as expectativas dos cidadãos para o acesso a serviços e efetivação de direitos (SILVA, 2017, p. 17).

Neste cenário, assume relevo a Política Nacional de Segurança Pública (PNSP), a qual enfrentou uma rota de mudanças imediata com a posse de Alexandre de Moraes no cargo de Ministro da Justiça do Governo Temer (SILVA, 2017, p. 17). Antes de adentrar nas discontinuidades representadas por Moraes em si, cabe delinear o contexto da Segurança Pública no momento em que Temer assume posse. O primeiro Ministro da Justiça de Dilma Rousseff, José Eduardo Cardozo, representou uma agenda política rígida no que tange as competências federativas, de modo que entendia ser tarefa dos governos estaduais prevenirem e combaterem a violência (SILVA, 2017, p. 18). Portanto, os primeiros anos do governo de Dilma Rousseff representaram uma inércia governamental em relação às políticas de Segurança Pública, em evidente contraposição aos mandatos de seu antecessor Luiz Inácio “Lula” da Silva, o qual criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)¹.

Contudo, apesar do reposicionamento da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP), no Governo Dilma houve um certo grau de inovação por meio da aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) e determinou que a alimentação deste sistema seria requisito para a liberação de verbas e fundos federais aos governos estaduais (SILVA, 2017, p. 20). Tal inovação possuiu importância na medida em que em termos de atuação político-institucional, a ideia de transparência, monitoramento e avaliação das políticas de Segurança Pública assumem papel central: a disponibilidade de informações sobre a execução dos projetos e ações, com a inclusão de dotações orçamentárias, deve ser garantida (LIMA, 2017, p. 31).

No ano de 2012, o então Ministro da Justiça Cardozo divulgou um novo Plano Nacional de Segurança Pública voltado ao combate do crime organizado, uso de drogas, sistema prisional e segurança de grandes eventos, sem voltar-se com tanta atenção à prevenção e redução das manifestações mais cotidianas de violência urbana, ainda assim de caráter subsidiário e com o objetivo de apoiar os estados na produção e gestão das ações (SILVA, 2017, p. 21). Assim, nos anos iniciais do governo de Dilma Rousseff o Governo Federal ocupou um papel subsidiário e inerte em relação às políticas de Segurança Pública.

¹ O PRONASCI será abordado no segundo capítulo deste trabalho.

Diante do crescente aumento da violência letal no país com destaque para o ano de 2014 conforme os dados divulgados pelo Atlas da Violência em 2016 demonstram, o Governo Federal teve de sair da inércia no campo da Segurança Pública e desenhar uma estratégia de combate ao longo do ano de 2015, de modo que surgiu a proposta de instituição de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios no Ministério da Justiça. A maior inovação do Pacto era o protagonismo da União que induziria ações mais efetivas para a redução da violência letal, com a participação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA) (SILVA, 2017, p. 23).

Entretanto, assim que Michel Temer assumiu posse no Governo Federal em maio de 2016, Alexandre de Moraes foi nomeado Ministro da Justiça e descontinuou as ações de combate à violência letal intentadas nos momentos finais do governo de Dilma diante do aumento nos índices de homicídio. Tal descontinuidade foi afirmada pelo ex-Ministro mais adiante, em 9 de agosto, quando afirmou que essa era uma “proposta do governo anterior e não dizia respeito às ações do governo atual”, bem como no dia 17 de agosto, quando afirmou que o Brasil precisava de “menos pesquisa e mais armamentos” (SILVA, 2017, p. 24). Em suma, as medidas de Segurança Pública entre 2010 e 2016 perpassaram um período de inércia, o qual foi interrompido diante de um crescente aumento na incidência de homicídios, mas cuja intenção não chega a concretizar-se diante da ruptura de 2016 que representou, por fim, a retomada de um caráter autoritário e militarizado no âmbito do Governo Federal.

A virada autoritária, caracterizada por uma militarização da burocracia estatal, afirmou-se pelas opções políticas tomadas pelo Governo Temer. Esta militarização perpassou a abertura aos militares em postos sensíveis, como FUNAI (Fundação Nacional do Índio), ABIN (Agência Brasileira de Inteligência), recriação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), gabinete da Casa Civil, Ministério da Defesa e Secretaria Nacional de Segurança Pública até a realização de intervenção federal no Rio de Janeiro comandada por um militar (em 2018), assim como de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (ANDRADE, 2020, p. 13). Entende-se que a militarização da administração pública objetiva promover uma regeneração da máquina pública por meio de uma racionalidade política militar de maneira a sobrepor o ponto de vista militar em relação aos demais grupos de influência (ANDRADE, 2020, p. 13-14).

Para além da ocupação dos cargos públicos por militares, neste momento assumem destaque opções políticas que delineiam de forma nítida as transformações políticas advindas com a ruptura de 2016. O Ministro Alexandre de Moraes, por exemplo, buscou transferir os

recursos do Fundo Penitenciário Nacional – ou seja, verbas destinadas à população prisional – para financiar o aparato policial de Segurança Pública dos estados (SILVA, 2017, p. 24). A opção política do Governo Temer foi a de ampliar a militarização também por meio do reforço da Força Nacional de Segurança Pública, inclusive pela contratação de militares aposentados (SILVA, 2017, p. 24). Assim, percebe-se uma ênfase no incremento do aparato repressivo-punitivo estatal como política de Segurança Pública a partir da posse de Michel Temer.

No próximo tópico, realiza-se uma análise da consolidação do Governo Temer a partir de seus aspectos voltados à Segurança Pública e à Política Criminal. Antes de adentrar este cenário, cabe destacar alguns pontos que dizem respeito ao Estado Democrático de Direito de modo a delinear com maior precisão as contrariedades da nova forma governamental consolidada em maio de 2016. Assim, suscita-se algumas questões que tangem a lei enquanto possibilidade emancipatória e o constitucionalismo. De pronto, cabe ressaltar que a transição entre regimes autoritários e governos eleitos democraticamente não encerra a tarefa de construção democrática, pois é necessária uma segunda transição até o estabelecimento final de um regime democrático (STRECK, 2001, p. 267-278). Isto decorre da escassez de instituições democráticas após o encerramento de períodos ditatórias, de modo que mesmo distante de uma ameaça autoritária não é uma tarefa simples o avanço para uma consolidação institucional da democracia (STRECK, 2001, p. 267-278).

A defesa das instituições democráticas no Brasil parte da existência de um déficit social brasileiro, e é isto que a Constituição consolida (STRECK, 2001, p. 267-278). O ordenamento constitucional brasileiro aponta para um Estado forte, intervencionista e promovedor daquilo que se entende na contemporaneidade como Estado Democrático de Direito. Assim, há um papel do Direito na luta pela implementação das promessas modernas que caracteriza uma verdadeira proposta de emancipação (STRECK, 2001, p. 267-278). A Constituição não diz respeito tão somente a um papel organizativo do Estado, mas é a própria explicitação do contrato social, bem como o espaço de medição ético-política da sociedade (STRECK, 2001, p. 267-278). É necessário existir uma consciência de que o cumprimento do texto constitucional é condição de possibilidade para a implantação das promessas da modernidade com a viabilização da dignidade da pessoa humana (STRECK, 2001, p. 267-278).

2.2 GOVERNO TEMER: DAS REFORMAS LEGISLATIVAS À MILITARIZAÇÃO

O presente tópico direciona-se aos aspectos de consolidação do Governo Temere, pauta as suas principais características e as investiga de modo a apreender possíveis relações com a ocorrência do aumento da incidência de homicídios contra jovens após o seu advento. Primeiramente, cabe destacar as características de estado de exceção do Governo Federal pós-ruptura de 2016. Agamben, responsável por culminar esta conceituação, afirma que os tempos contemporâneos estatais não são de normalidade pois consolidam um novo paradigma de governo, que seria este estado de exceção, e dentro do qual há respeito da legalidade em relação àquilo que não pode ter forma do legal.

Define-se o estado de exceção como a ocorrência de um determinado uso do direito para definir o que ficaria de fora dele (CAMPOS; AZEVEDO, 2020, p. 4). Dentro disso, ocorre a suspensão das normas constitucionais para dar lugar à implementação de outra ordem jurídica de exceção, e em nome desta exceção possibilita-se que as regras do processo democrático sejam violadas (CAMPOS; AZEVEDO, 2020, p. 4-5). O Governo Temer, para além de situar-se dentro do período histórico considerado nesta análise do estado de exceção, resguarda um caráter de excepcionalidade também na medida em que não foi democraticamente eleito. Embora Michel Temer tenha concorrido à posição de vice-presidente, o projeto de governo por ele representado não passou pelo crivo do processo eleitoral. Assim, de pronto há um caráter de suspensão da normalidade e a conseqüente implementação de uma ordem jurídica de exceção.

Neste sentido, o estado de exceção representa uma institucionalidade jurídica e uma tática de governo, além de reforçar o aparato autoritário-repressivo dentro da lei ao mesmo tempo que torna ambígua a fronteira da legalidade e ilegalidade (SOUZA; SERRA, 2020, p. 208). Argumenta-se, a partir disso, que o estado de exceção é o espaço político em que a violência é justificável mesmo quando fere diretamente a norma legal porque permite que os mecanismos de guerra sejam acionados (SOUZA; SERRA, 2020, p. 208). As formas de intervenção militares ocupam espaço na exceção soberana pois o poder de morte, previsto em situações de guerra, é confiscado pela polícia e é racionalizado pelo militarismo enquanto luta permanente contra um inimigo imaginário (SOUZA; SERRA, 2020, p. 209). Assim, a morte ou a possibilidade da morte fazem parte desta engrenagem militarizada – matar é parte integrante de um dispositivo de controle da vida daqueles que merecem viver a custo do massacre daqueles que devem morrer (SOUZA; SERRA, 2020, p. 209).

O governo da população e a gestão da vida tornam aceitáveis os altos índices de violência letal como estratégia de segurança e de gestão de riscos, de modo que as políticas de segurança de caráter repressivo podem ser consideradas como extensões da guerra na vida social por meios de violência (SOUZA; SERRA, 2020, p. 209). A metáfora de guerra permanente e os símbolos de poder militar utilizados pelo dispositivo de segurança militarizado estatal relacionam-se com a suspensão de direitos para a consecução de seus objetivos (SOUZA; SERRA, 2020, p. 212) e abrem margem para a relativização de direitos e garantias fundamentais e a conseqüente ruptura com a ordem constitucional. Em suma, a militarização do Estado configura um verdadeiro estado de exceção permanente, uma vez que intervenções e operações de estratégia militar agem nas margens do ilegal e legal (SOUZA; SERRA, 2020, p. 219).

Consoante à ascensão de uma nova coalizão política ao poder e os aspectos jurídicos (ou a ausência deles) de um governo de exceção, cumpre destacar as modificações legislativas propostas pelo Governo Temer de modo a aprofundar as características desta transição governamental. Conceitualmente, entende-se que os períodos históricos nos quais os arranjos institucionais estão ameaçados tendem a ser marcados por propostas de reformas e pela “criatividade política”. Isto pois o processo de colapso institucional tende a agir como impulso para a ação (desprender energia e estimular novas ideias, programas e iniciativas de reforma) (GARLAND, 2017, p. 240).

Neste sentido, sempre que transformações sociais contém um padrão estrutural específico com algum campo de ação alinhado com estruturas e sensibilidade desenvolvidos em outros campos, faz-se necessário tratá-las a partir da consideração de seus atores e agentes específicos envolvidos e indagar como percebem as situações e tratam os problemas que as instituições representam para eles (GARLAND, 2017, p. 240). Ademais, cabe investigar as motivações e raciocínios das autoridades que selecionam e implementam determinadas propostas que são transformadas em lei, bem como os contextos sociais e políticos nos quais tais opções políticas são validadas (GARLAND, 2017, p. 242).

Neste sentido, assume destaque a Emenda Constitucional nº 95 aprovada no final de 2016 e que simboliza as opções políticas do Governo Temer. A EC nº 95 congelou os gastos públicos destinados a direitos sociais fundamentais como Saúde, Educação e Assistência Social pelo período de 20 anos (SOUZA; SOARES, 2019, p. 15). No mesmo ano em que o Governo Federal congelou os gastos de políticas sociais pelo período de 20 anos, aprovou o Projeto de Lei nº 4.567/16 e autorizou a exploração do pré-sal brasileiro às petrolíferas multinacionais de

modo a inviabilizar o uso deste recurso para políticas de educação e saúde (SOUZA; SOARES, 2019, p. 16). Associado a isto, cumpre destacar que a situação de pobreza no Brasil apresentou um crescimento superior a 50% no período de dois anos (entre 2016 e 2017), outro indicador das consequências da transição política de 2016 (SOUZA; SOARES, 2019, p. 17-18).

Ademais, os dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos indicam índices relevantes ao objeto central desta pesquisa registrados no período do Governo Temer: a queda de até 83% nos recursos voltados às políticas de direitos da juventude – cabe destacar que são as maiores vítimas de violência letal no país –, bem como perda de 62% dos recursos destinados à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e, por fim, a redução de 60% nos recursos destinados à promoção da igualdade racial – cumpre apontar que a maioria dos jovens vítima de homicídios são negros, dados que serão destacados no último capítulo deste trabalho (SOUZA; SOARES, 2019, p. 18). Por conseguinte, é possível identificar que o cenário das políticas sociais de direitos da criança e do adolescente passa por um período de recessão, dado o congelamento de gastos e o corte orçamentário das políticas voltadas para a juventude.

O ano de 2016 é marcado por reformas legislativas e por cortes orçamentários em nítido ataque às políticas sociais e em contrariedade ao projeto constitucional. Os indicadores deste ano demonstram índices de aumento da precarização social da população brasileira – retorno ao mapa da fome e aumento do desemprego e do índice de pobreza. Em paralelo, ocorre o incremento do aparato repressivo-punitivo do Estado, o qual igualmente contribui para a piora dos indicadores sociais brasileiros. Desta forma, cumpre desenvolver a militarização do Governo Temer após a sua consolidação nas instituições brasileiras pós-ruptura de 2016.

Em um contexto histórico, o século XIX é apontado como um marco no qual ocorre a assunção da vida pelo poder – ou, ainda, uma tomada de poder sobre o indivíduo enquanto ser vivo, uma estatização do biológico, ou ao menos uma inclinação para tanto (FOUCAULT, 2005, p. 286). Este exercício de poder ocorre por meio da soberania, a qual é considerada como expressa diretamente pelo direito de matar (MBEMBE, 2018, p. 17). Estas duas considerações, conceituadas pela categoria de “biopoder”, guardam relação com a noção de estado de exceção (MBEMBE, 2018, p. 17), e esta noção adquire relevo na análise das transformações políticas a partir de 2016 na medida em que o discurso de eliminação do inimigo ganha amplitude por meio do reforço do aparato repressivo-punitivo estatal realizado durante o Governo Temer.

O biopoder, ou seja, o exercício do poder soberano estatal de fazer morrer ou de deixar viver, relaciona-se com o estado de exceção no contexto analisado pois configura a base

normativa do direito de matar pela “relação de inimizade” com a população alvo das políticas de morte (MBEMBE, 2018, p. 17). Considera-se o “tirar a vida” não somente por meio do assassinato direto, mas também do indireto: o fato de expor à morte, de multiplicar para alguns o risco de morte ou, ainda, a morte política, a expulsão e a rejeição (FOUCAULT, 2005, p. 306). Tal categoria será retomada posteriormente neste tópico, porém importa tê-la em vista na análise da militarização da burocracia estatal abaixo desenvolvida.

Para compreender a racionalidade política que orienta os militares no Brasil, cabe traçar uma breve síntese histórica. A lógica da ditadura civil-militar brasileira foi orientada pela doutrina de segurança nacional, a qual operou especificamente nas medidas adotadas em matéria de Segurança Pública. Cumpre apontar a existência de uma guerra não declarada neste período, ou seja, uma guerra indireta, a qual assume a forma de um conflito no interior de um país entre diferentes setores de sua população (ANDRADE, 2020, p. 14). Este conflito possui forma ideológica e psicológica, influi no imaginário coletivo por meio da criação do ideal de um “inimigo interno”, o qual agiria de modo secreto – ou seja, pode potencialmente ser toda a população, de forma a incorrer na necessidade do desenvolvimento de serviços de vigilância, informação e repressão que resulta em um processo de militarização (ANDRADE, 2020, p. 14).

Dentro de tais moldes operaram os militares no período da ditadura, os quais não se mostram adequados ao constitucionalismo culminado após o fim deste período na história brasileira. Contudo, com a redemocratização iniciada em 1985, as Forças Armadas e a polícia não chegaram a sofrer reformas estruturais, dado que mantém-se a cultura e a organização dessas instituições na qual a população e os movimentos sociais constituem ameaças à ordem, de modo a negar-lhes, com isso, a sua cidadania (ANDRADE, 2020, p. 14-15).

Após o fim da ditadura em 1985, os militares foram afastados das instâncias máximas de governo e deram lugar a um projeto constitucionalista voltado à proteção da cidadania. Para além do preenchimento dos cargos de governo com profissionais técnicos da área em consonância com os preceitos da democracia, cabe destacar que os militares foram confrontados em ocasiões como quando Dilma Rousseff propôs a Comissão Nacional da Verdade para averiguar os crimes cometidos por militares no período de ditadura. A ex-Presidenta buscou também limitar o poder dos generais, ainda que tenha recuado em sua decisão posteriormente (ANDRADE, 2020, p. 18). Contudo, com a retomada dos militares aos cargos de alto escalão no Governo Federal em 2016, a militarização da burocracia pública ganha espaço novamente (ANDRADE, 2020, p. 21).

Dentro desse cenário, a ausência de uma reforma estrutural das instâncias militares e policiais no período de redemocratização assume destaque. Uma das características marcantes do Estado brasileiro é a militarização de suas forças policiais e a policialização de suas forças armadas (SOUZA; SERRA, 2020, p. 206). Por conseguinte, o treinamento da polícia não se direciona para a ação comunitária, mas está ligado ainda hoje a ações militares de guerrilha e luta urbana, e as Forças Armadas, por sua vez, assumem crescentemente o papel de exercer funções policiais por meio da atuação em intervenções situadas em áreas socialmente vulneráveis, como morros e favelas, sob a premissa de pacificação de territórios ocupados por grupos criminosos (ANDRADE, 2020, p. 14-15). Enquanto a polícia segue militarizada e as Forças Armadas assumem função de polícia, a lógica militar da guerra ao inimigo interno prospera (ANDRADE, 2020, p. 15).

No contexto da lógica miliar de combate a um inimigo interno, cumpre destacar que há deslocamento do principal inimigo no período de redemocratização quando a oposição político-partidária deixa de ser um alvo direto e o “crime organizado” assume protagonismo pela chamada guerra às drogas (ANDRADE, 2020, p. 15). Uma vez que as áreas socialmente vulneráveis (favelas, periferias e bairros pobres) são vistas como epicentro do crime organizado, há a promoção de uma gestão militarizada da pobreza nestes territórios de modo a descaracterizar o pleno reconhecimento dos direitos civis e de cidadania da população que habita tais regiões, pois passa a ser vista como potencialmente perigosa (ANDRADE, 2020, p. 15). Ademais, esta abordagem de “comando e controle”, de repressão ostensiva e de superencarceramento reforçada pela presença militar nas áreas vulneráveis contribuem para a dinamização dos ciclos de violência na sociedade e influem nos altos índices de vítimas civis e policiais (CERQUEIRA, 2017, p. 15).

Dentro deste contexto de piora nos indicadores de violência urbana acima referido, cabe apontar que durante o período democrático brasileiro pós-1964 assume destaque no âmbito da Segurança Pública o clamor popular por maior rigidez nas políticas públicas, com punições mais rigorosas e penas mais longas, de modo a desviar a democracia brasileira das agendas inclusivas típicas da luta histórica dos movimentos sociais por cidadania (SOUZA; SERRA, 2020, p. 207). A segurança torna-se a chave da justificativa do processo de militarização. Como resultado disto, o Brasil passa a investir menos em instituições permanentes e civis de segurança e mais em instrumentos de intervenção pontuais tal como a Força Nacional de Segurança (SOUZA; SERRA, 2020, p. 214).

As Forças Armadas possuem regramento normativo (art. 142 da Constituição Federal, Lei Complementar nº 97/99 e Decreto Presidencial nº 3.897/01) que preveem a sua utilização em situações em que houver o entendimento de que as forças policiais locais não são capazes de lidar com determinada crise. Entende-se, contudo, que tal positivação constitui “monstruosidade jurídica” e que legitima o estado de exceção dentro do regramento jurídico brasileiro (SOUZA; SERRA, 2020, p. 214). Consequentemente, as intervenções das Forças Armadas decorreram desta tendência de militarização da Segurança Pública, a qual enseja a violação de direitos de cidadania (SOUZA; SERRA, 2020, p. 216). Assim, a regulamentação das Forças Armadas na Constituição representa a incorporação legislativa “daquilo que não pode ter forma legal”, conforme Agamben define, e reforçam o caráter de estado de exceção do Governo Federal.

Decorrente deste processo de avanço da militarização, suscita-se ainda uma preocupação com os vieses e mecanismos de filtragem racial e étnica, os quais são problematizados nas grandes democracias (SINHORETTO; LIMA, 2015, p. 134). Cabe retomar, a partir disso, a noção de biopoder, por meio do qual se exercita o direito soberano estatal de deixar viver e fazer morrer, uma vez que este poder opera por meio do racismo. Para Foucault, este direito de matar, a “função assassina do Estado”, só pode ser assegurado desde que o aparelho estatal funcione pela via do biopoder e por meio do racismo: a raça e o racismo são condições de aceitabilidade para tirar a vida numa sociedade de normalização (FOUCAULT, 2005, p. 306).

Assim, o poder se refere e apela à exceção, à emergência e a uma noção ficcional do inimigo e divide os indivíduos entre os que devem viver e os que devem morrer. Tal controle pressupõe a distribuição da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma censura biológica entre uns e outros (MBEMBE, 2017, p. 17). De tal modo, na economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição da morte e tornar possíveis as funções assassinas do Estado (MBEMBE, 2017, p. 18). Deste modo, o terror é convertido como justificativa para a manutenção do exercício do direito de matar, e a política é lida como a força móvel da razão e como tentativa errática de criar um espaço em que o “erro” é minimizado, a verdade é reforçada e o inimigo é eliminado (MBEMBE, 2017, p. 18).

A experiência brasileira com índices alarmantes de homicídios e enfrentamentos letais entre polícia e civis evidencia empiricamente a existência de problemas estruturais acerca das teorias da democracia, do controle social e da segurança cidadã (SINHORETTO; LIMA, 2015, p. 134). Fato é que a atuação das Forças Armadas não é compatível com o conceito

constitucionalmente adequado de Segurança Pública, e, para harmonizar-se com o Estado Democrático de Direito, este conceito necessita superar o entendimento dentro do qual é tido como estratégia de guerra destinada ao combate a inimigos, para o qual as Forças Armadas são preparadas (ANDRADE, 2020, p. 97) *apud* ILVA; GURGEL, 2016, p. 146).

O modelo de Segurança Pública delineado após o período de redemocratização manteve o paradigma vigente durante a ditadura civil-militar, com as políticas ostensivas estaduais vinculadas às Forças Armadas do país (SILVA; GURGEL, 2016, p. 146). Como consequência, há um impacto direto no processo de educação, formação e treinamento das polícias militares, que permaneceu pautado na hierarquização, disciplina e proteção do Estado e da ordem, ainda quando em detrimento da vida, da cidadania e dos direitos humanos (SILVA; GURGEL, 2016, p. 143).

Em suma, a consolidação do Governo Temer após a ruptura político-institucional de 2016 é marcada pelo reforço das características de um estado de exceção, na qual há o afrouxamento do respeito aos preceitos constitucionais com o incremento do aparato repressivo-punitivo estatal. As engrenagens que operam esta militarização dão-se por meio da infiltração da lógica militar nos órgãos governamentais e do desenvolvimento de mecanismos de inteligência que objetivam a eliminação de um inimigo por meio do exercício estatal do biopoder. O inimigo, selecionado por meio de critérios de censura biológica, centra-se nas populações vulneráveis habitantes de áreas periféricas, regiões nas quais as ações das Forças Armadas operam por meio da lógica militar de guerrilha urbana e confronto armado. Tais fatos contrariam diretamente os preceitos constitucionais de cidadania e respeito à dignidade da pessoa humana. Assim, o ano de 2016 inicia um processo de precarização social por meio de reformas legislativas, cortes orçamentários destinados à proteção social e a militarização da administração pública que reforça ações de guerra contra o “inimigo interno”.

3 POLÍTICA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA

O presente capítulo centra-se em uma compreensão ampla das categorias de Política Criminal e Segurança Pública. Em um primeiro momento, objetiva definir e caracterizar os diferentes sistemas de Política Criminal sob uma ótica doutrinária, bem como as suas contradições. Após, o tópico voltado à Segurança Pública retoma a abordagem já iniciada no capítulo anterior sobre os caminhos do Governo Federal nesta matéria, buscando aprofundá-la

a partir do desenvolvimento de categorias específicas. No capítulo cria-se uma sistematização para atender aos objetivos propostos neste projeto, de modo a relacioná-la na análise dos dados de violência letal contra a juventude.

3.1 OS SISTEMAS DE POLÍTICA CRIMINAL SOB UMA ÓTICA DOUTRINÁRIA

A Política Criminal é considerada uma “ciência da observação” que compreende o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal (DELMAS-MARTY, 2004, p. 2-3). O crime, dentro de uma concepção da criminologia crítica, não deve ser visto como uma categoria ontológica, mas enquanto constructo social (BATISTA, 2009, p. 22). Ou seja, a Política Criminal engloba a reação social coletiva a um fenômeno que igualmente possui raízes sociais.

Enquanto política, é uma forma de organização da vida social por meio da atribuição do poder que determina as instituições sociais e propõe valores. Ademais, configura uma ação, uma estratégia e um movimento para atingir certa finalidade (DELMAS-MARTY, 2004, p. 44). O campo em que se dispõem tais determinações abrange a política de Segurança Pública, a política judiciária e a política penitenciária (BATISTA, 2009, p. 23). Contudo, este campo não se restringe apenas às práticas penais, uma vez que também engloba ações de controle social não-penais (sanções administrativas) e não-repressivas (prevenção, reparação, mediação) (DELMAS-MARTY, 2004, p. 4). Assim, propõe uma determinada organização do corpo social a partir de estratégias de combate ao fenômeno criminal em diferentes instituições sociais, cujas propostas são igualmente diversas, desde a mera repressão e do encarceramento até políticas públicas de cunho preventivo ou ainda medidas administrativas.

Partindo disso, cabe destacar que o estudo da Política Criminal deve encarregar-se da investigação de instituições situadas em um determinado tempo e espaço (ZAFFARONI, 2021, p. 466). Historicamente, a Política Criminal está subordinada às necessidades de ordem assim como a Criminologia que, enquanto racionalidade positiva, é uma resposta política a tais necessidades que são alteradas no decurso do tempo (BATISTA, 2009, p. 23). Segundo Nilo Batista, a Política Criminal é um conjunto de princípios e recomendações para a reforma ou a transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação (BATISTA, 2009, p. 23). Em outros termos, as demandas sociais modificam-se com o decurso do tempo e,

a partir dos estudos criminológicos, cabe à Política Criminal atendê-las segundo uma determinada racionalidade e por meio de suas instituições.

Por conseguinte, enquanto estratégia de combate à criminalidade, a Política Criminal ultrapassa o Direito Penal e ocupa amplo espaço no âmbito da política geral (ZAFFARONI, 2021, p. 477). Em um outro sentido, Mireille Delmas-Marty afirma que o objeto permanente da Política Criminal é a garantia da coesão e sobrevivência do corpo social, respondendo à necessidade de segurança das pessoas e dos bens. A autora constata que as escolhas desta política orientam-se de forma diferente conforme a necessidade de segurança é apreciada e compreendida por meio do valor que é considerado fundamental (2004, p. 45). Nesta direção, existem correntes ideológicas que comandam as escolhas políticas, situando-se em algum dos três grandes eixos: liberdade, igualdade e autoridade (DELMAS-MARTY, p. 2004, p. 45). Em síntese, a Política Criminal de um determinado Estado está atrelada à “política geral” e é englobada e orientada por um conjunto de valores compreendido coletivamente como fundamental.

A corrente pautada pela liberdade consolida-se no princípio da legalidade e garante a coesão e sobrevivência do corpo social por meio da preeminência da lei, conforme aponta Delmas-Marty (2004, p. 46). A corrente igualitária, por sua vez, fundamenta-se em uma crítica ao liberalismo e à desigualdade que este confere à realidade, pois embora sustente uma democracia formal, garantida pelas leis e pela Constituição, o liberalismo fracassaria em instaurar uma democracia real (DELMAS-MARTY, p. 46). A partir disto, segundo Delmas-Marty, esta corrente subdivide-se em movimento libertário (igualdade com liberdade) ou autoritário (igualdade com autoridade) (2004, p. 45).

Segundo a autora, há ainda uma ideologia “totalitária” que surge a partir do desenvolvimento da sociedade de massas em detrimento da sociedade de classes (2004, p. 56). A autora afirma que esta ideologia é totalitária no sentido em que visa abertamente à dominação total e a autoridade toma forma na figura de um chefe carismático e torna-se valor em si ao serviço desta vontade de dominação (2004, p. 56). Assim, em resumo, há as três principais correntes de escolha política: libertária, igualitária e autoritária, sendo que a igualitária pode ser dividida entre igualitária-libertária ou igualitária-autoritária. A autora ainda destaca a existência de um modelo totalitário que surgiu com a transição das configurações da sociedade.

O modelo pautado no princípio de ordem liberal predomina nos países que se proclamam de ideologia liberal, apesar de isto não significar necessariamente que os sistemas

de política criminal destes países estão presos a ele em todos os pontos (DELMAS-MARTY, 2004, p. 99). Países de ideologia liberal podem perseguir caminhos totalitários ou autoritários em matéria de Política Criminal mesmo que sua ideologia preeminente não o seja. De todo modo, neste modelo a liberdade é duplamente garantida, primeiro pela distinção entre infração e desvio (descontinuidade da pressão do corpo social sobre o indivíduo) e então pela limitação do campo de intervenção do Estado unicamente ao domínio da infração (limitação da intensidade da pressão) (DELMAS-MARTY, 2004, p. 99).

O modelo autoritário se distingue do liberal em sua estrutura fundamental em decorrência da existência de redes de segurança que organizam uma resposta estatal ao desvio na medida em que a “distância da normalidade” implica um “perigo” (DELMAS-MARTY, 2004, p. 198). A infração ainda é distinta do desvio, sendo circunscrita e definidora de um espaço de controle descontínuo por meio de redes de sanções. Nestas redes, geralmente se endurece a relação com as instâncias relativas ao Poder Executivo e se desenvolve a forma repressiva dada à participação da sociedade civil (encorajamento à delação) até formas extremas que caracterizam o modelo totalitário (sistemas penais de exceção) (DELMAS-MARTY, 2004, p. 198).

No contexto brasileiro, há uma manifestação deste autoritarismo por meio de um viés controlador no que se refere aos conflitos sociais (PASTANA, 2007, p. 124). A incidência de práticas autoritárias forma um círculo vicioso, o qual é consolidado pela produção de um aumento exponencial de insegurança da população frente à violência que serve como argumento legitimador ao aumento da repressão de forma autoritária (PASTANA, 2007, p. 124). Assim, o controle penal expande-se por meio da edição de novas leis penais incriminadoras e do aumento da severidade e seletividade no tratamento dos indivíduos que executam comportamentos desviantes (PASTANA, 2007, p. 124). Consequentemente, há um direcionamento do Estado menos para uma consolidação democrática e mais para uma “atuação simbólica”, a qual se traduz em um aumento desproporcional de penas, ampliação do encarceramento, supressão de direitos e garantias processuais e endurecimento da execução penal (PASTANA, 2007, p. 124).

Em outros termos, no Brasil, embora de ideologia liberal predominante, incidem práticas autoritárias de Política Criminal. O uso de um viés controlador como estratégia de combate ao fenômeno criminal produz um largo aumento do medo da violência, o qual integra um círculo vicioso pois esta insegurança justifica o aumento da repressão e a repressão, por sua vez, amplia a insegurança. Dentro disso, o Estado atua simbolicamente incriminando de forma severa indivíduos selecionados que são alvos das condutas criminalizadas.

No cenário internacional, tem-se o caso da “guerra às drogas” como exemplo de um Estado liberal que utiliza-se de técnicas autoritárias para lidar com o fenômeno criminal. Esta guerra diz respeito à estratégia estadunidense de combate ao narcotráfico (SANTANA, 2017, p. 256). Os Estados Unidos foram responsáveis por delimitar a questão e convencer a população de que dizia respeito a uma ameaça existencial, pois o uso de drogas nas décadas de 1970 e 1980 era atribuído ao aumento da violência dentre outros problemas sociais internos (SANTANA, 2017, p. 256). Além disso, a “guerra às drogas” foi operacionalizada pelos EUA como instrumento de influência nos países latino-americanos por meio da exportação de um aparato burocrático e da construção de políticas no âmbito econômico, social e militar (SANTANA, 2017, p. 256).

Por conseguinte, a promoção da denominada “guerra às drogas” encarregou-se de organizar uma profunda repressão não somente às substâncias ilícitas, mas aos indivíduos e grupos associados (SANTANA, 2017, p. 71). Nesta direção, existe uma distinção a ser feita quanto às formas de repressão: a repressão generalizada ocorre quando a lógica está totalmente incorporada à rede penal, transformando todo o direito penal a fim de assegurar uma repressão contínua de qualquer comportamento de afastamento das normas ou, então, há a repressão desdobrada quando ela está reservada a um sistema penal excepcional, de dominância militar e policial, baseada na proclamação de um estado de exceção (DELMAS-MARTY, 2004, p. 240). O ponto comum que as caracteriza é a extensão das respostas penais da infração ao desvio: a assemelhação de qualquer afastamento da normalidade a uma infração penal (DELMAS-MARTY, 2004, p. 240). No caso da guerra às drogas, observa-se um caráter de especialidade no tratamento aos indivíduos criminalizados que incide em repressão desdobrada por meio da proclamação de um estado de exceção.

No período de regime militar brasileiro, o poder punitivo foi exercido de forma ilimitada a partir do estabelecimento de um sistema penal paralelo que impunha penas sem processos e submetia civis a tribunais e comissões militares (ZAFFARONI, 2021, p. 23). O discurso vigente neste período foi o da Doutrina da Segurança Nacional, a qual autorizou a existência de um “sistema penal subterrâneo sem precedentes”, o qual praticava irrestritas crueldades dentre homicídios, desaparecimentos forçados, danos e incêndios, intimidações, roubos e extorsões sem nenhuma base normativa e dentro de sua própria ordem de fato (ZAFFARONI, 2021, p. 23). O discurso da Segurança Nacional foi ainda utilizado pela administração norte-americana de modo a pressionar as ditaduras militares latino-americanas a declararem guerra às drogas (ZAFFARONI, 2021, p. 24). Este ponto assume maior destaque no período de fim da Guerra

Fria, pois o fim do combate ao inimigo comunista suscitou a necessidade de um novo inimigo que justificasse a guerra e permitisse a manutenção de altos níveis repressivos. Para atingir tais fins, reforçou-se a guerra às drogas (ZAFFARONI, 2021, p. 25). Em síntese, com o fim da Guerra Fria e da “ameaça comunista”, o discurso legitimador de práticas autoritárias transferiu-se para um inimigo interno por meio do argumento da “guerra às drogas”.

Ocorre que a naturalização e importação dos discursos de “guerra às drogas” nos países latino-americanos englobou o tratamento de um inimigo estigmatizado que gerou tamanho terror por meio de incertezas e informações corretas que se legitimou a intervenção norte-americana em assuntos internos e na produção de política destes países do sul global (SANTANA, 2017, p. 273). Este processo ensejou um aumento da militarização em todo continente americano com a finalidade de realizar um “combate às drogas” (SANTANA, 2017, p. 274). Assim, a influência estadunidense nos países da América Latina pôde prevalecer após o fim da Guerra Fria, paralelamente à construção da figura de um novo inimigo.

Neste contexto, dá-se a ampliação de uma legislação penal autoritária nos Estados (ZAFFARONI, 2021, p. 25). O discurso legitimador deste reforço autoritário parte da falsa premissa de que sancionando leis que reprimam em larga escala a população vulnerável e marginalizada, ampliando a arbitrariedade policial e legitimando direta ou indiretamente o uso da violência obter-se-á maior segurança contra o delito comum (ZAFFARONI, 2021, p. 33). Este autoritarismo abre, então, espaço para uma ampliação da repressão contra o inimigo interno. Nesta direção, as sociedades que possuem um amplo processo de exclusão social não tendem a obter resultados efetivos de controle por repressão direta, o qual meramente a neutraliza e acaba por aprofundar as contradições internas (ZAFFARONI, 2021 p. 30). Ocorre, então, a reprodução de conflito entre os excluídos, uma vez que os criminalizados, vitimizados e policizados são recrutados deste segmento, constituindo uma relação inversa entre a relação dos conflitos entre eles e sua capacidade de coalisão e protagonismo (ZAFFARONI, 2021, p. 21).

A história do Brasil é uma combinação permanente e alternada de paternalismo e repressão (FLORI, 1995 *apud* SANTANA, 2017, p. 132). Dentro deste conjunto, a compreensão de que a prática de crimes é cometida somente pelos “desclassificados” resulta em uma “criminalização da pobreza” (BAUMAN, 1999, p. 134 *apud* SANTANA, 2017, p. 132). Esta criminalização ocorre por meio de uma confluência entre os alvos da insegurança e das políticas judiciais que concentram-se nos crimes contra o patrimônio (SANTANA, 2017, p. 132). Observa-se, dentro disso, que o modelo capitalista de Estado enseja um investimento

amplo em ações repressivas que privilegiam o encarceramento (SANTANA, 2017, p. 135). A utilização do Direito Penal passa a ser autoritária e simbólica e institui uma democracia sem cidadania por meio de uma defesa constante da guerra contra o crime que privilegia a “ordem acima da lei” (SANTANA, 2017, p. 132).

Cabe destacar ainda que na contemporaneidade a relação explorador-explorado foi substituída por uma não relação de incluído-excluído (ZAFFARONI, 2021, p. 165). Zaffaroni aponta que o excluído não é explorado, pois o explorado é necessário ao sistema, e o excluído “está demais”, sua existência é desnecessária, torna-se um descartável social (2021, p. 165). Neste sentido, há o reconhecimento por parte do autor de que surge uma crescente importância do poder político nacional para resolver os problemas sociais derivados da exclusão e da degradação dos serviços sociais, o que inclui a Segurança Pública (2021, p. 171). A exclusão resulta na potencialização dos conflitos sociais e dos erros de conduta: na medida em que a cultura do trabalho sujeitava os indivíduos a definirem a sua identidade conforme o seu trabalho, a exclusão e o desemprego suscitam a crise no que tange não apenas a sobrevivência, mas ainda a identidade (ZAFFARONI, 2021, p. 174). O agravamento da exclusão social ocorre pela deterioração da inversão social e dos serviços públicos como saúde, educação e previdência, de modo que enseja uma violência estrutural, a qual levará a respostas sociais violentas e a erros de conduta (ZAFFARONI, 2021, p. 174).

Em suma, no cenário pós-Guerra Fria surgiu um discurso de guerra às drogas que enquadrava a figura do “delinquente” como um inimigo interno a ser derrotado para atingir o fim de garantia da “ordem”. Sob esta justificativa, os Estados contemporâneos passaram a adotar um caráter autoritário em suas medidas de Política Criminal. Este autoritarismo consolidou-se em países marcados pela desigualdade social tais como o Brasil. Conseqüentemente, houve a ampliação de conflitos sociais dentre os “excluídos”, ou seja, aqueles indivíduos desprovidos de garantias básicas a serem providas pelo Estado. A ausência da garantia dos direitos fundamentais é agravante do processo de exclusão social e amplia a incidência de erros de conduta. Estes erros de conduta são, então, criminalizados pelo Estado e utilizados como justificativa para o aumento cada vez maior do aparato estatal repressivo e militarizado. Esta militarização, por sua vez, apenas acentua a incidência de conflitos sociais. Tal é o cenário de círculo vicioso que serve como discurso legitimador para medidas repressivas e ineficazes de Política Criminal.

3.2 OS PARADIGMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO GOVERNO BRASILEIRO

O Brasil não está em guerra, mas as taxas de mortes violentas em seus principais centros urbanos registram números superiores aos de países que vivem conflitos armados (RAMOS; LEMGRUBER, 2004, p. 45). Apesar disso, apenas na década de 1990 começaram a ser registrados esforços sistemáticos de elaboração de políticas públicas de segurança baseados numa perspectiva contemporânea que combina eficácia e direitos humanos. Até então, o tema era incumbência das esferas corporativas policiais (RAMOS; LEMGRUBER, 2004, p. 48).

Cabe apontar, neste sentido, a baixa taxa de resolução dos delitos por parte da política: no Rio de Janeiro, no ano de 2003, foi registrada uma taxa de mais de 90% de homicídios praticados sem autoria identificada (RAMOS; LEMGRUBER, 2004, p. 50). Associando-se os altos índices de mortalidade no país com a carência de resolução dos mesmos torna-se evidente que um projeto de combate à criminalidade necessita visar a proteção dos direitos de cidadania bem como objetivar o alcance de uma eficácia ainda distante no horizonte brasileiro.

No final da década de 1980, o Brasil passava por um amplo processo de repactuação de suas regras de convivência entre os cidadãos que resultou na promulgação da Constituição Cidadã em 1988 (LIMA, 2019, p. 55). Ainda assim, a arquitetura institucional do Estado brasileiro não foi alterada substancialmente após o período de ditadura civil-militar para fins de consolidação da democracia e ampliação da cidadania (LIMA, 2019, p. 55). Como consequência disto, as iniciativas de redução da violência, ainda quando bem sucedidas em um primeiro momento, acabaram diluídas na alternância de lideranças e mudanças de prioridades políticas e institucionais (LIMA, 2019, p. 56). De todo modo, instaurou-se no país a seguinte realidade: a violência é ainda vista como uma resposta legítima ante o crime, o medo e a insegurança e é aceita como parte constituinte de nossas relações sociais (LIMA, 2019, p. 56). Assim, a aceitabilidade da violência como estratégia de combate ao crime é, atualmente, um dos entraves à concretização de um Estado Democrático de Direito.

Dentro deste contexto, algumas mortes são aceitas como necessárias à “guerra” travada entre os próprios segmentos da sociedade brasileira. Isto ocorre, essencialmente, dentro da repartição entre “cidadãos do bem” e “bandidos”, sendo assegurado aos primeiros a garantia de seus direitos sociais e políticos e aos segundo o rigor da lei e a vingança (LIMA, 2019, p. 58). A segregação entre os indivíduos no tratamento do Estado a eles conferido novamente é indicativa de uma fratura de alcance incalculável no projeto democrático brasileiro. A cidadania efetiva só pode existir em um Estado que confere tratamento de cidadão a todo o seu contingente

populacional. Na mesma medida, a Segurança Pública só estará sendo assegurada quando atingir os indivíduos em sua totalidade.

Cabe pontuar que os homicídios possuem características multicausais e não podem ser reduzidos a uma única motivação (LIMA, 2019, p. 57). Mas, de todo modo, as estratégias de resolução de problemas, caso priorizadas, podem articular-se de forma mais eficiente e efetiva de forma a prevenir e evitar a ocorrência da violência letal no país (LIMA, 2019, p. 57). Neste sentido, a partir do ano de 2000, com a criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), o Governo Federal iniciou uma tentativa de cuidados e preocupação com a formação, qualificação e valorização dos profissionais da área de Segurança Pública (BRASIL, 2016, p. 403). Propôs, a partir deste Plano, ações que objetivavam garantir uma reforma substancial nas políticas de Segurança Pública, refletindo na atuação das polícias estaduais e consequentemente reduzindo os índices de violência e criminalidade (BRASIL, 2016, p. 403).

Isto foi reforçado em 2002 com o II Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH) que assinalou a importância de acrescentar à formação das academias de polícia conteúdos específicos de direitos humanos (BRASIL, 2016, p. 403). Estas propostas ganharam uma nova dimensão em 2003 com a implementação de um novo Plano Nacional de Segurança Pública, o “Projeto Segurança Pública para o Brasil” (BRASIL, 2016, p. 404). Este projeto reconheceu o fracasso das instituições policiais no combate ao crime e à violência, propôs mudanças na constituição de uma “nova polícia” para a sociedade brasileira e inaugurou uma nova era na Segurança Pública brasileira (BRASIL, 2016, p. 404).

Retomando o ano anterior, a primeira iniciativa nacional de desenvolvimento de um programa elaborado a partir de um diagnóstico sistemático e uma visão estratégica do problema da violência ocorreu em 2002 com o apoio do Partido dos Trabalhadores à elaboração de um Programa Nacional de Segurança (RAMOS; LEMGRUBER, 2004, p. 50-51). Esta iniciativa envolveu um amplo processo de consulta nacional e contou com a participação de mais de cem especialistas que resultou em uma preconização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) por meio do qual as agências policiais trabalhariam compartilhando informações bem como o planejamento e execução de suas ações (RAMOS; LEMGRUBER, 2004, p. 50-51). A Política Criminal brasileira, com isso, direcionava-se rumo à construção de uma rede de proteção e segurança de cunho democrático.

Já em 2006 surgiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) implementado por iniciativa do Ministério da Justiça. A principal inovação do

programa foi a de retirar a exclusividade das iniciativas de segurança das mãos da polícia, buscando um controle efetivo do crime por meio de ações de prevenção e repressão qualificada (BRASIL, 2016, p. 404). A Segurança Pública passou a ser articulada com outras políticas, especialmente políticas sociais, e consolidou este novo paradigma denominado “Segurança Cidadã” (BRASIL, 2016, p. 404). Houve, portanto, evidente repactuação em matéria de Política Criminal na esfera do Governo Federal. A incorporação do princípio da “Segurança Cidadã” aproximou o Brasil de um projeto de governo progressista e consolidador de institutos democratizantes.

Neste sentido, o PRONASCI teve por objetivo a mudança doutrinária de suporte das políticas adotadas em matéria de Segurança Pública (LIMA, 2019, p. 59) e foi pautado em preceitos democráticos voltados à garantia da cidadania, como o próprio nome sugere. Com exceção deste programa, os demais projetos em curso eram projetos de inovação de gestão que não visavam novas práticas ou a remodelagem institucional (LIMA, 2019, p. 59). Em suma, o combate ao crime no país, com exceção do PRONASCI, era capturado não pelo objetivo da efetiva redução da violência, mas de uma retroalimentação da posição que vê a Segurança Pública como estratégia de controle do criminoso e defesa dos interesses do Estado (LIMA, 2019, p. 62). A prevalência dos interesses do Estado frente às demandas da população distancia a Segurança Pública de uma construção efetiva de prevenção à violência bem como ameaça os próprios interesses de seus cidadãos a partir de estratégias militares e autoritárias de controle do criminoso.

Em contraste, o PRONASCI rompeu com a centralização desta concepção meramente repressiva e buscou novas formas de prevenção mais eficazes (SANTOS; AZEVEDO, 2013, p. 112). Os programas buscaram superar binômio de “lei e ordem” e compreender que o controle do crime somente pode ser alcançado por meio da prevenção social com a participação comunitária e a integração dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública (SANTOS; AZEVEDO, 2013, p. 112). Neste programa surgiu, pela primeira vez, o conceito de Segurança Cidadã como parte integrante da Segurança Pública brasileira, dado que o programa reconheceu que a violência é multifatorial e multidimensional e não pode ser vista apenas como parte do sistema penal (SANTOS; AZEVEDO, 2013, p. 114). Dentro deste cenário, vislumbrou-se o início de uma mudança de paradigma na Segurança Pública por meio da perspectiva de Segurança Cidadã (SANTOS; AZEVEDO, 2013, p. 114).

Neste ponto, cabe destacar a concepção internacional de “Segurança Humana”, dentro da qual está situada a Segurança Cidadã. A Segurança Humana é a garantia da sobrevivência

individual e do bem-estar com dignidade das pessoas no contexto do convívio social (ZAFFARONI, 2021, p. 558). A Organização das Nações Unidas (ONU) descreve a Segurança Humana como um processo que engloba tanto a “libertação do medo” como a “libertação da necessidade” (PNUD, 1994 *apud* ZAFFARONI, 2021, p. 558). Em 2003, a Comissão da ONU sobre Segurança Humana elaborou um Relatório Especial denominado “Segurança Humana Agora”. Neste Relatório, o conceito foi atrelado ao influxo de proteção contra ameaças sistêmicas que podem atingir o âmago de todas as vidas humanas e que constitui parte fulcral no conjunto da infraestrutura política e administrativa do Estado (ZAFFARONI, 2021, p. 559). A Segurança Cidadã está inserida dentro do contexto da Segurança Humana e compõe o retrato da política de Segurança Pública para a valorização dos direitos humanos (ZAFFARONI, 2021, p. 561).

O surgimento da Segurança Cidadã sucede um tratamento específico da Segurança Pública no Brasil dentro do qual era considerada “coisa de polícia” e operacionalizada sob o paradigma da Segurança Nacional (BRASIL, 2016, p. 397). Esta doutrina foi adotada pela ditadura civil-militar brasileira, e os problemas dela oriundos apontam para a necessidade de mudanças institucionais, políticas e culturais nas políticas de Segurança Pública brasileiras visando superar os limites que lhe foram impostos neste período ditatorial (BRASIL, 2016, p. 398). Assim, a concretização de uma “Segurança Cidadã” não parte de uma página em branco na histórica do país, mas necessita superar os entraves estruturais nas instituições públicas do país que guardam relação com o seu passado autoritário.

Em outros termos, os governos latino-americanos iniciados no período de redemocratização tiveram de enfrentar problemas relacionados aos restos de “entulho autoritário”, presente ainda na democracia e em suas instituições (BRASIL, 2016, p. 399). Neste sentido, cabe destacar que existem duas etapas de transição que devem ser cumpridas após um período de governo autoritário para que então suas instituições sejam efetivamente democratizadas: o rito de passagem do regime autoritário para o governo eleito e então a institucionalização de práticas democráticas nas diversas esferas do Estado (BRASIL, 2016, p. 399). Ou seja, a democratização das instituições de um país não finaliza-se o mero rito de passagem de um regime ao outro. A concretização de um Estado Democrático deve cumprir com a incorporação de práticas de caráter democratizante a ser efetuada em todas as instâncias públicas.

Apesar disso, em uma síntese histórica, até mesmo os países com democracia consolidada vivenciaram entre a década de 60 e 80 uma profunda crise de efetividade, eficiência

e legitimidade do chamado modelo tradicional de Segurança Pública (KOPITTKKE; RAMOS, 2021, p. 416). Este modelo tradicional baseava-se exclusivamente em ações reativas, sem foco e sem integração das polícias e do sistema de Justiça e que centralizavam suas iniciativas no encarceramento em massa como instrumento de combate aos índices de violência (KOPITTKKE; RAMOS, 2021, p. 416). Na contemporaneidade, tendo em vista a ineficiência desta estratégia de combate à violência letal, iniciou-se um processo de desenvolvimento científico que buscou coletar e produzir evidências de modo a extrair conclusões acerca de estratégias efetivas que resolvam os índices de violência.

A chamada “Segurança Pública baseada em evidências” (SPBE) buscou mapear a partir de uma revisão sistemática “o que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil” (KOPITTKKE; RAMOS, 2021). Para que estes estudos adquiram amplitude e sejam incorporados às instituições, é de grande relevância que as casas parlamentares passem a fazer o uso de evidências no momento de formular propostas legislativas que possam ter impacto sobre os índices de violência (KOPITTKKE; RAMOS, 2021, p. 428). Para atingir este fim, o Congresso Nacional poderia, por exemplo, construir centros de produção de evidências ou parcerias com centros de pesquisa que trabalhem com evidências (KOPITTKKE; RAMOS, 2021, p. 428). O caminho mais viável para a efetivação destas práticas em matéria de Segurança Pública é, portanto, a sua adesão por parte dos agentes públicos. A pressão popular para que esta mobilização ocorra é um caminho possível, porém os indicadores atualmente apontam para um sentido contrário de manifestação popular.

Na contramão do desenvolvimento científico, os caminhos que a Segurança Pública percorre muito mais se parecem com um regresso ao passado. Com a adesão em larga escala da própria população, as medidas de combate à violência no país assumem posturas autoritárias e dialogam com os recentes rompimentos democráticos e o consequente fortalecimento antidemocrático (LIMA; JANNUZZI; JUNIOR; SEGUNDO, 2020, p. 34). Pesquisa publicada na revista “Opinião Pública” de Campinas em 2020 sugere que os dados coletados no ano de 2017 demonstram forte adesão às posições autoritárias em todos os estratos sociais, especialmente em decorrência do medo da violência (LIMA; JANNUZZI; JUNIOR; SEGUNDO, 2020):

Os resultados descritivos da pesquisa apontam forte concordância com valores típicos do autoritarismo, em especial daqueles relacionados à “submissão à autoridade” (Tabela 1). De fato, 93% dos entrevistados concordam (em parte, mediana ou totalmente) com a assertiva 3, “A obediência e o respeito à autoridade são as principais

virtudes que devemos ensinar às nossas crianças”. Na mesma direção, 85% concordaram com a assertiva 1, “O que este país necessita, principalmente, antes de leis ou planos políticos, é de alguns líderes valentes, incansáveis e dedicados em quem o povo possa depositar a sua fé”. Por fim, vale registrar que mais de um terço dos entrevistados revelam menções totalmente concordantes com essas duas assertivas (43% e 34%, respectivamente) (LIMA; JANNUZZI; JUNIOR; SEGUNDO, 2020, p. 34).

Neste contexto, vislumbra-se um processo de incremento do aparato repressivo-punitivo estatal e de militarização da administração pública. Em agosto de 2010, o Governo Federal sancionou uma lei que atribuiu poder de polícia às Forças Armadas, de modo que se outorgou aos militares a possibilidade de realizarem atividades policiais como revistar pessoas e veículos (SOUZA, 2015, p. 207). A partir disto, a gestão militar da segurança passou a investir de forma territorial no espaço urbano, seja como forma de gestão ou de enfraquecimento do inimigo (SOUZA, 2015, p. 208). A título de exemplo tem-se as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), as quais operam nesta margem limítrofe entre uma força militar de ocupação e uma estratégia de fragmentação do tecido urbano com vistas a quebrar o tráfico em sua organização especial. As UPPs, ao mesmo tempo, visam conquistar os moradores para a causa da pacificação e higienização do espaço urbano e conseqüentemente criar um estado de sítio permanente (SOUZA, 2015, p. 208).

Na última década, o Brasil passou a investir menos em instituições permanentes civis de segurança e mais em instrumentos de intervenção pontuais cuja definição, identidade, estatuto jurídico e formas de controle são ambivalentes (SOUZA, 2015, p. 208). Nesta direção, a Força Nacional de Segurança é um exemplo de intervenção militarizada em situações de crise na segurança, como greves de policiais, conflitos entre forças policiais e milícias ou ataques por parte do chamado crime organizado (SOUZA, 2015, p. 208). Há uma diferenciação essencial entre polícia e Exército: a primeira tem o papel de manter a ordem pública e a paz social e gerir os conflitos sociais, e o segundo tem a função de manter a soberania contra a agressão e intervenção de um inimigo externo (SOUZA, 2015, p. 208).

Ou seja, em tese a polícia é caracterizada pela ausência do uso sistemático da força, e o Exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência (SOUZA, 2015, p. 208). A polícia não deveria aprender táticas de guerra, e o Exército não deveria aprender ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos (SOUZA, 2015, p. 208). Mas, no Brasil, a diferenciação das competências entre ambas as instituições não está totalmente definida, dado

que o país adotou um modelo de polícia fortemente atrelado à defesa do Estado e não à defesa do cidadão (SOUZA, 2015, p. 208).

A partir disso, o governo da população e a gestão da vida correm paralelamente à aceitação dos custos altos das mortes como estratégia de segurança (SOUZA, 2015, p. 208). Ainda, até o fim da ditadura militar, a Segurança Pública não era considerada a matéria de ordem constitucional (SOUZA, 2015, p. 216). Em 1946, a segurança aparecia como “segurança interna e manutenção da ordem”; em 1967, a ordem foi invertida, “manutenção da ordem e segurança interna” e, em 1969, a função das policiais militares passou a ser a manutenção da ordem pública, o que foi mantido na Constituição Federal de 1988, a qual constitucionaliza o modelo tripartite da estrutura policial brasileira (Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e, ainda, as Forças Armadas como garantia de ordem) (SOUZA, 2015, p. 216). Assim, o modelo de Polícia Militar segue atrelado à Doutrina da Segurança Nacional, cujas ideias são: combater o crime, eliminar e derrotar o inimigo (SOUZA, 2015, p. 218-219). Ao abrir espaço para o militarismo, além de colocar a segurança como problema de Estado e defesa da soberania, reforça-se a “dimensão policialesca de combate violento ao varejo do crime” (SOUZA, 2015, p. 218-219).

A ideologia da Doutrina da Segurança Nacional orientou a sustentação do poder militar nos regimes ditatoriais latino-americanos. Fundada na Guerra Fria, esta doutrina fornece a estrutura necessária à instalação ou à manutenção de um Estado ou ordem social (COMBLIN, 1980, p. 15). Esta doutrina é uma “extraordinária simplificação do homem e dos problemas humanos”, pois em sua concepção a guerra e a estratégia tornam-se a única realidade e a resposta a tudo (COMBLIN, 1980, p. 17). A guerra orientada pela Doutrina da Segurança Nacional, que é nomeada aqui como “guerra absoluta”, escapa à condução política, o seu fim está em si mesma; não sabe quais são os bens que devem ser postos em segurança, mas sabe que deve colocá-los em segurança (COMBLIN, 1980, p. 55). Para tanto, suprime a diferença entre violência e não-violência: a segurança é a força do Estado aplicada a seus adversários, uma coisa que pode ser obtida por qualquer meio, violento ou não, pois “quem busca a segurança não questiona os meios” (COMBLIN, 1980, p. 56).

Em assunto de política interna, a Segurança Nacional destrói as barreiras das garantias constitucionais: a segurança não conhece barreiras, é constitucional ou anticonstitucional, e se a Constituição atrapalha, muda-se a Constituição (COMBLIN, 1980, p. 56). Ademais, ela desfaz a distinção entre política interna, o inimigo está ao mesmo tempo dentro e fora do país, o problema é o mesmo, e a depender das circunstâncias os mesmos meios de combate podem ser

empregados para combater o inimigo interno e externo (COBLIN, 1980, p. 56). Desaparece a distinção entre polícia e Exército: seus problemas são os mesmos (COBLIN, 1980, p. 56).

A sucumbência à tentação militar constrói efeitos a longo prazo sobre a estabilidade democrática de um país (LEVTSKY; MURILLO, 2020, p. 9). Ocorre que as iniciativas militares não afetam apenas as instituições democráticas a curto prazo, mas as tornam débeis e geram incentivos para que sejam retomadas a partir da intervenção das Forças Armadas (LEVTSKY; MURILLO, 2020, p. 9). Por outro lado, a resistência a este processo auxilia na construção de instituições mais estáveis, inclusive em contextos de crise recorrentes (LEVTSKY; MURILLO, 2020, p. 9). Apesar disso, os esforços para construir uma política de Segurança Pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, são impedidos pelo chamado “populismo punitivo” (AZEVEDO; DUTRA; FREIRE, 2020, p. 132-133).

Após o fim da ditadura civil-militar brasileira, sob o comando de governos democraticamente eleitos, os homicídios praticados pela polícia em ações violentas nas periferias urbanas ganharam legitimidade do apoio popular sob o fundamento de controle do crime (AZEVEDO; DUTRA; FREIRE, 2020, p. 132-133). Considerando que a história das instituições de Segurança Pública latino-americana, e especialmente a história da formação dos aparelhos policiais, deu-se em meio a períodos autoritários, pode-se dizer que no Brasil a transição para um Estado Democrático de Direito no âmbito da Segurança Pública ainda não foi concretizada. Tal consideração é feita na medida em que as práticas policiais ainda perpetuam o tratamento desigual para diferentes grupos sociais (AZEVEDO; DUTRA; FREIRE, 2020, p. 132-133). Ocorre que, numa evidente inversão, ao invés de reduzir a criminalidade a tendência de processos como este é a da criação de uma “espiral de criminalidade”, em que mesmo os policiais acabam sofrendo as consequências do aumento da letalidade de grupos criminais (AZEVEDO; DUTRA; FREIRE, 2020, p. 143).

Em suma, a frágil democracia orientada pela Constituição Cidadã de 1988 enfrenta obstáculos autoritários e de caráter militar. Em matéria de Segurança Pública, o caminho percorrido rumo ao progresso ganhou forma em 2006 por meio do PRONASCI, o qual foi desacelerado a partir de 2010 conforme exposto no capítulo anterior. Após a finalização deste projeto em 2014, os passos dados na Segurança Pública sofreram as consequências da ruptura político-institucional de 2016 que significou uma retomada de iniciativas cujo caráter distanciou-se do paradigma de Segurança Cidadã e aproximou-se da até então superada

Doutrina da Segurança Nacional. Quando do aparecimento deste paradigma em 2006, a democratização das instituições do Estado não estava consolidada e a Segurança Pública ainda encontrava-se distante de um efetivo controle da criminalidade que fosse protetivo dos direitos humanos, porém o reforço do aparato punitivo-repressivo do Estado apenas acentua estes obstáculos em detrimento de solucioná-los.

4 VIOLÊNCIA LETAL CONTRA A JUVENTUDE

Os capítulos anteriores buscaram situar esta pesquisa no campo teórico pertinente ao seu objeto. Primeiramente, aproximou-se de uma compreensão das nuances do contexto da ruptura político-institucional de 2016. Em um segundo momento, direcionou-se para a explicitação dos marcos teóricos que permeiam a Política Criminal e a Segurança Pública. Por fim, feito este panorama, cabe analisá-lo frente aos dados que motivaram a presente investigação, quais sejam, os índices de violência letal contra a juventude. Assim sendo, o primeiro tópico deste capítulo indica os dados nacionais da ocorrência de homicídios de jovens, propondo reflexões a partir dos mesmos. O segundo tópico, por sua vez, destaca os dados locais do município de Porto Alegre no que tange a violência letal contra a juventude e aborda os aspectos específicos da cidade no marco temporal da pesquisa.

4.1 PANORAMA NACIONAL: O PICO DE HOMICÍDIOS CONTRA JOVENS EM 2017

O ano de 2017 registrou o maior número de jovens assassinados no Brasil em toda a sua história. O ano antecedente, 2016, já havia indicado dados alarmantes de violação do direito à vida da juventude brasileira, porém o ano seguinte contabilizou uma piora ainda maior nesta direção conforme aponta o Atlas da Violência divulgado em 2019. Considerando-se a transição política pela qual passava o país na época e a consequente instabilidade que viviam as suas instituições procura-se realizar uma análise dos dados de violência letal no período, bem como nos anos antecedentes e subsequentes de modo a ampliar a compreensão sobre o pico de homicídios.

A crise, nos diz José Manuel Valenzuela, alude a movimentos que impactam o sentido de todas as coisas e resulta em implicações profundas na ordem social e nos projetos de vida da

população, especialmente da população vulnerável (2019, p. 110). As crises costumam estar associadas com instabilidade, deterioração das condições de vida, insegurança, aceleração dos problemas sociais, violência e morte (VALENZUELA, 2019, p. 111). A ordem social, cabe dizer, sofre em diferentes graus os impactos da instabilidade causada por uma crise, conforme a sujeição do grupo social às condições de maior ou menor vulnerabilidade e precariedade.

As crises adquirem significância material e simbólica quando fala-se de juventude. A crise econômica deflagrada em um determinado país possui aspecto fundamental e material, qual seja, o mercado de trabalho (VALENZUELA, 2015, p. 240). A ausência de empregos reforçada pela precarização das condições de trabalho desenha um cenário de exclusão social da juventude (VALENZUELA, 2015). Contudo, para além do aspecto material, o simbólico produz consequências igualmente reais: as políticas de exclusão social que atingem a juventude possuem uma expressão simbólica gerada pelos meios de comunicação e difundidas no imaginário social (VALENZUELA, 2015, p. 255). Assim, a exclusão social da juventude e a consequente precarização das suas condições de vida em termos materiais é reforçada pela reprodução de estigmas difundidos em canais de comunicação e reforçados no imaginário coletivo.

Os efeitos simbólicos da crise na população jovem podem ser resumidos em arquétipos midiáticos convertidos em objeto de investigação. No caso espanhol, há a criação de uma categoria de jovens que não trabalham ou estudam denominada “*ninis*”. Com o tempo, a categoria deixou de representar uma denúncia e incorporou uma culpabilização dos mesmos pela sua própria condição de precariedade. A partir de uma precariedade material por meio da expulsão de mercado de trabalho e de uma exclusão simbólica reforçada no imaginário social por meio dos canais midiáticos, inicia-se um processo de “juvenicídio” (VALENZUELA, 2015).

A mídia, cabe dizer, produz uma profecia autorrealizável a partir da construção de estereótipos do criminoso (BUDÓ, 2013, p. 254). Há, portanto, uma representação social do crime e um retrato simbólico da criminalidade apresentados na mídia que reforçam tais estereótipos não correspondentes à realidade. O crime, cabe dizer, não é restrito a estas representações, as quais contribuem com o processo de marginalização dos indivíduos já vulneráveis, mas ocorre em todos os setores da sociedade (BUDÓ, 2013, p. 256-257). Assim, produz-se a figura do “inimigo da sociedade” a partir da difusão do medo contra estas pessoas: no Brasil, este inimigo é representado pelo adolescente, negro ou pardo, pobre e favelado (BUDÓ, 2013, p. 257). Estes discursos, conseqüentemente, resultam no extermínio destes

indivíduos, pois uma vez que são retratados como inimigos na mídia, aceita-se o seu assassinato sem comoção pública. Butler denuncia estas vidas não passíveis de luto como “vidas precárias”, aquelas vidas perdidas sem que haja um luto no âmbito comunitário (BUTLER, 2019).

O juvenicídio é, portanto, a condição final de um processo social amplo: dentro de um cenário social de precarização econômica e social e estigmatização da população jovem, constitui-se um âmbito privilegiado de morte da juventude (VALENZUELA, 2015 *apud* COSTA, 2021, p. 5). Este processo ocorre em meio a um complexo de relações entrelaçadas dentro das quais existem adultos matando jovens, policiais matando jovens e há também jovens matando jovens (COSTA, 2021, p. 18). Em especial, cabe destacar que a perda de vidas jovens não enseja em um prejuízo socialmente considerado (COSTA, 2021, p. 18). A partir disso, o juvenicídio elucida a ideia de que a morte de jovens é sistemática em decorrência do seu valor, ou, melhor dizendo, falta de valor (COSTA, 2021, p. 18). Assim, os índices de jovens assassinados são resultado de uma cadeia de agravantes que os tornam vítimas sem que a ordem social seja perturbada.

No Brasil, a violência letal que se expressa na forma de taxas de homicídio constrói indicadores fundamentais para refletir-se a Segurança Pública (JUNIOR; LIMA, 2013, p. 121). Dentro disso, assume importância o fato de que os homicídios concentram-se na população jovem e negra, de modo que, se a exposição da população à morte violenta no país já é grande, ser adolescente ou jovem negro corresponde a pertencer a uma população de risco (JUNIOR; LIMA, 2013, p. 121). Nesse sentido, a atuação da polícia junto aos adolescentes é tema que necessita de aprofundamento. Considerando-se que a polícia militar brasileira manteve seu funcionamento nos mesmos moldes do período da ditadura civil-militar, de ordenamento hierárquico e militarizado, seu objetivo maior ainda é o extermínio do inimigo (BARROS; PILAU, 2018, p. 101-102).

O juvenicídio, conforme já referido, está presente no assassinato de jovens por adultos, por outros jovens, e também pelos agentes do Estado. Assim, a exposição dos dados de homicídio de jovens no Brasil busca compreender em que medida a atuação do Estado, de ação ou omissão, contribuiu para a consolidação do pico destes dados no ano de 2017. O Atlas da Violência divulgado em 2021 sistematizou os dados de homicídios contra jovens entre 15 e 29 anos conforme o ano, segundo abaixo se demonstra:

Tabela 1 – Homicídios de Jovens na Faixa Etária de 15 a 29 anos de Idade no Brasil

Ano	Número de Homicídios de Jovens
2010	28.562
2011	27.930
2012	30.609
2013	30.689
2014	32.436
2015	31.264
2016	33.590
2017	35.783
2018	30.873
2019	23.327
TOTAL	305.063

Fonte: Atlas da Violência (2021).

Em um primeiro momento, observa-se uma variação entre aumento e diminuição nos números entre os anos: 2011 apresentou queda em relação a 2010; 2012 e 2013, respectivamente, apresentaram aumento, com números similares; em 2014, houve novamente um aumento, dessa vez mais significativo, seguido por uma queda em 2015. Observa-se que há, novamente, um aumento consecutivo em 2016 e 2017, seguido de uma queda em 2018.

Assim, conforme exposto ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, o ano de 2011, o qual representou o início de uma nova etapa na Segurança Pública marcada pelo papel subsidiário da União, é caracterizado pela queda no número de homicídios. Entretanto, esta queda foi revertida e o número de homicídios voltou a crescer em 2012. Apesar de apresentar diminuição em 2013, ainda é superior aos dados de 2011. O ano de 2014, por sua vez, caracterizou-se por um maior aumento neste índice: justamente neste ano houve a elaboração de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, de iniciativa do Governo Federal. O pacto não foi instituído neste ano, mas cabe destacar que o ano de 2014 configurou ano eleitoral, de

modo que para fins eleitorais o Estado, em tese, pode tender a apresentar um fortalecimento estratégico. Fato é que os números voltaram a cair em 2015, ano em que houve a iniciativa de um novo direcionamento do Governo Federal em matéria de Segurança Pública com o surgimento do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios.

Apesar disso, o ano de 2015 foi palco da intensificação de um processo de crise política, social e econômica. A rejeição do governo de Dilma Rousseff por setores da sociedade, da economia e do próprio Congresso dificultou a adesão das propostas da Presidência da República, de modo que a deflagração de uma crise iniciada com os protestos de 2013 e a polarização amplificada nas eleições de 2014 foi institucionalizada a partir do início do processamento de *impeachment*, em dezembro de 2015. Tendo ou não reflexo da instabilidade institucional, o ano de 2016 atingiu o maior índice de violência letal contra a juventude até aquele ano.

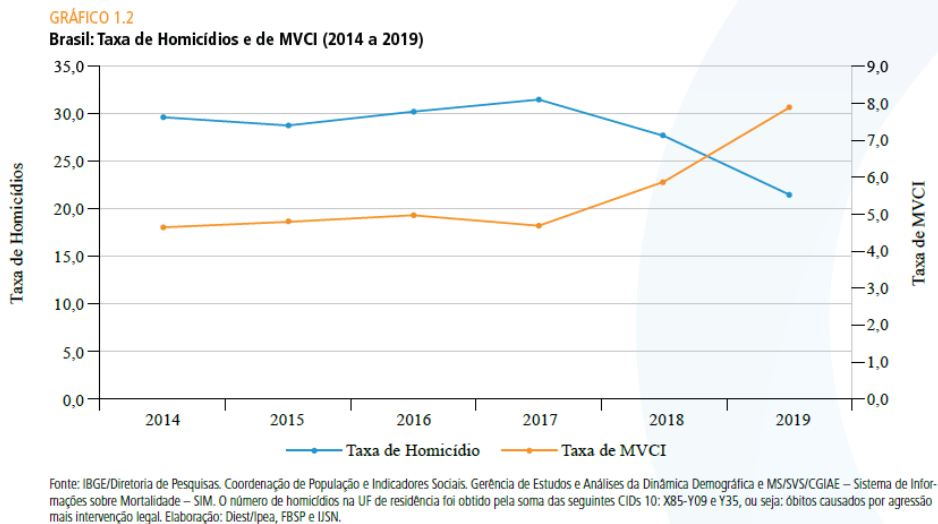
Nos moldes já demonstrados, o ano seguinte ao *impeachment* consagrou o pico absoluto de homicídios contra jovens no Brasil até então. O governo passou por uma certa estabilização institucional a partir de então, uma vez que o *impeachment* consolidou uma correspondência entre os interesses da maioria do Congresso Nacional, que votou o seu processamento e da Presidência da República. O ano eleitoral de 2018 elegeu ao cargo de Presidente da República o candidato que representava um projeto de continuidade aos interesses do então presidente Michel Temer, mandato que vigora até o momento. Sobre as causas da diminuição que se seguiu, cabe realizar uma análise posterior mais aprofundada.

Segundo o Atlas da Violência (2019), o total de 35.783 jovens assassinados no ano de 2017 representam uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens no país, configurando um recorde nos últimos 10 anos. Ainda sobre este dado, a causa de óbito de 51,8% dos jovens de 15 a 19 anos foi a de homicídio, 49,4% entre 20 e 24 anos, e, por fim, de 38,6% das mortes de jovens entre 25 e 29 anos. Com isto, os homicídios constituem a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros no ano de 2017 segundo o Atlas da Violência (2019). Outro dado relevante é apontado pelo Atlas: a gravidade deste fenômeno é ampliada pelo fato de que o país passa pela maior transição demográfica da sua história rumo ao envelhecimento. Dentro deste cenário, cabem duas observações principais: o pico de homicídios em 2017 e a posterior queda a partir de 2018.

A queda apresentada a partir de 2018 ocorre paralelamente a um aumento nos índices de “mortes violentas por causa indeterminada” (MVCI). Esta categoria é utilizada para os casos

de mortes violentas em que não foi possível estabelecer a causa do óbito como resultante de uma lesão autoprovocada, acidente, agressão por terceiros ou por intervenção de agentes do Estado (IPEA; FBSP, 2021, p. 20). Após cair por um período de 15 anos e alcançar 6% em 2014, a categoria MVCI começou a subir e atingiu 8,2% em 2018 e 11,7% em 2019 (IPEA; FBSP, 2021, p. 20). Embora esta pesquisa não tenha como objeto analisar a posterior queda nos índices de homicídio, mas sim o pico atingido em 2017, esta ressalva de uma possível subnotificação ampliada a partir de 2018 faz-se necessária uma vez que há a possibilidade de guardar relação com a atuação do Estado promovida a partir da ruptura de 2016.

Figura 1 – Taxa de Homicídios e de MVCI (2014 e 2019)



Fonte: Atlas da Violência (2021).

Pesquisa realizada no Estado do Rio Grande do Sul a partir dos dados coletados pela Defensoria Pública sobre a ocorrência de violência policial indica que as ações violentas de agentes do Estado consolidaram um pico no ano de 2016. Em 2013, registrou-se 73 denúncias; em 2014, houve uma diminuição para 67 denúncias; em 2015, as mesmas subiram para 81. Contudo, apenas entre janeiro e junho de 2016 as denúncias de violência policial já tinham atingido o número total registrado em 2015 (AZEVEDO; DUTRA; FREIRE, 2020, p. 134). Ou seja, no Estado do Rio Grande do Sul percebeu-se um aumento sintomático nos dados de violência policial, paralela à sugestão de uma possível subnotificação nos dados nacionais de causas de homicídio.

Ademais, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) demonstrou que apenas em 2016 registrou-se 4.222 mortes de intervenções policiais, um crescimento de 25% em relação a 2015 (BARROS; PILAU, 2018, p. 106-107). Em 2014, o total de vítimas de intervenção da polícia foi de 3.009; em 2019, este número saltou para 6.357. Assim, no período de 5 anos este número mais do que dobrou, sendo que a guinada para o aumento se deu em 2016. Os Anuários publicados pelo FBSP passaram a divulgar estes dados a partir de 2014, de modo que é possível apresentar os dados a partir deste ano. Portanto, verifica-se um aumento significativo culminado a partir de 2016, conforme abaixo demonstrado:

Tabela 2 –

Ano	Número de Vítimas de Intervenções Policiais
2014	3.009
2015	3.320
2016	4.222
2017	5.159
2018	6.220
2019	6.357
TOTAL	305.063

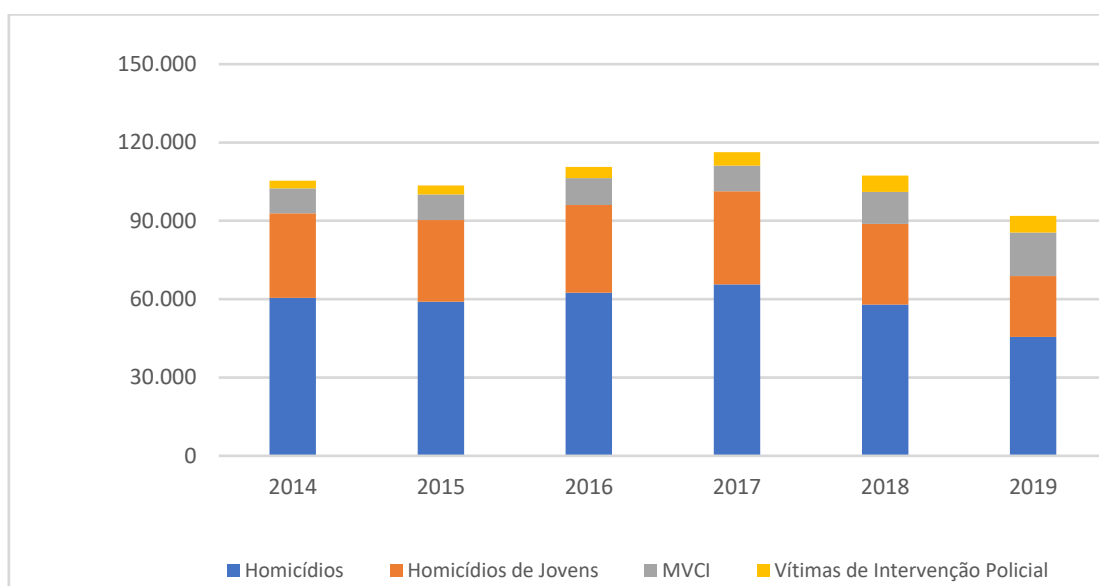
Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Na mesma medida em que o número de homicídios de jovens apresenta uma queda a partir de 2018 e aumentam os registros de morte violenta sem identificação, os dados de vítimas pela polícia registram um significativo aumento. Tais considerações são necessárias uma vez que são sintomáticas do processo de militarização da administração pública brasileira e aumento do aparato repressivo-punitivo estatal. A ONG Human Right Watch denunciou a violência generalizada cometida por policiais que resultaram na morte de civis em 2017 no Brasil: foram 494 pessoas mortas por policiais em serviço em São Paulo entre janeiro e setembro de 2017, número 19% superior ao de 2016; neste mesmo período, no Rio de Janeiro, foram 1.035 vítimas de violência letal cometida pela polícia, significando um aumento de 27% em relação ao ano anterior (CARLAN; DUTRA, 2018).

O que se busca demonstrar é que a crise brasileira acentuada pela ruptura político-institucional de 2016 implicou uma piora nos indicadores sociais da população vulnerável a partir de movimentações dos próprios agentes estatais. A crise, por si só, promove uma precarização na condição social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, o que se evidencia pelo pico de homicídios atingido no ano de 2017 e iniciado a partir de 2016. O processo de “juenicídio”, que resulta na morte de jovens pode ser acelerado ou diminuído pelas ações do Estado; neste caso, a ruptura significou uma ampliação do aparato repressivo do Estado exprimido pelo aumento no número de vítimas de intervenções policiais.

A análise dos dados proposta neste tópico é limitada pela disponibilidade de informações divulgadas, de modo que cabe tecer algumas considerações antes de prosseguir-se à análise comparativa. Idealmente caberia contrastar os dados de MVCI, vítimas de intervenções policiais no Brasil e total de jovens vítimas de homicídio com recorte de faixa etária em todos os dados apresentados. Contudo, os dados de MVCI e de vítimas de intervenções policiais disponíveis não realizam este recorte. Assim, é feita a comparação entre número de homicídios, MVCI e vítimas de intervenções policiais em todas as faixas etárias, destacando-se separadamente os números de vítimas jovens de homicídio conforme o ano. Assim segue:

Gráfico 1 – Total de Vítimas de Homicídio, Jovens Vítimas de Homicídio, Vítimas de Morte Violenta por Causa Indeterminada e Vítimas Intervenções Policiais no Brasil conforme o ano



Fonte: Autoria própria.

Os anos de 2016 e 2017 consolidaram o auge do número de vítimas de homicídio no Brasil, em população total e população jovem; a partir destes anos, há também o crescimento das vítimas por intervenção policial e vítimas de morte violenta sem identificação. A partir disso, sugere-se que a ruptura político-institucional de 2016 gerou uma maior propensão para a ação violenta dos agentes do Estado e a ampliação da carência de precisão nos registros da ocorrência destes homicídios, para além do aumento em si da violência letal nos anos críticos de transformação política.

De todo modo, o reforço das engrenagens militarizadas do Estado é afirmado pelos índices de MVCI e vítimas de intervenção policial. A ruptura deflagrada em 2016, marcada por um processo de militarização das instâncias do Governo Federal, pode até ter ensejado uma diminuição nos dados de homicídio a partir do aumento das ações de repressão – contudo, tal não pode ser afirmado sem destacar-se os números de morte violenta sem identificação paralelos ao aumento de vítimas de intervenção policial. Se o Estado diminuiu a violência urbana reprimindo os conflitos sociais, o fez promovendo ele próprio a ocorrência de fatalidades. Ademais, há indícios de que a ausência de dados tende a estar relacionada com a ocorrência de violência policial, conforme apontado na pesquisa realizada na Defensoria Pública do Rio Grande do Sul previamente.

4.2 CONTEXTO LOCAL PORTO-ALEGRENSE: O PICO DE HOMICÍDIOS CONTRA JOVENS EM 2016

Ainda no ano de 2016, mesmo ano em que se deu a transição política no âmbito do Governo Federal e as consequentes instabilidades institucionais do período, Porto Alegre registrou o maior índice de homicídios de jovens até o presente momento. Neste ano, o contexto local apresentava conflitos faccionais decorrentes de disputas territoriais que disparavam os índices de mortes violentas na cidade (BARROS, 2019). Ademais, Porto Alegre foi palco de ações militarizadas do Governo Federal ainda neste ano². Dessa forma, houve uma soma de fatores agravantes que resultaram em maior incidência nos índices de violência letal na capital gaúcha.

² CAMPOS, Jones. Força Nacional chega a Porto Alegre para reforçar segurança pública. **G1**, 2016. Disponível em < <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/08/forca-nacional-chega-porto-alegre-para-reforcar-seguranca-publica.html> > Acesso em 27/04/22.

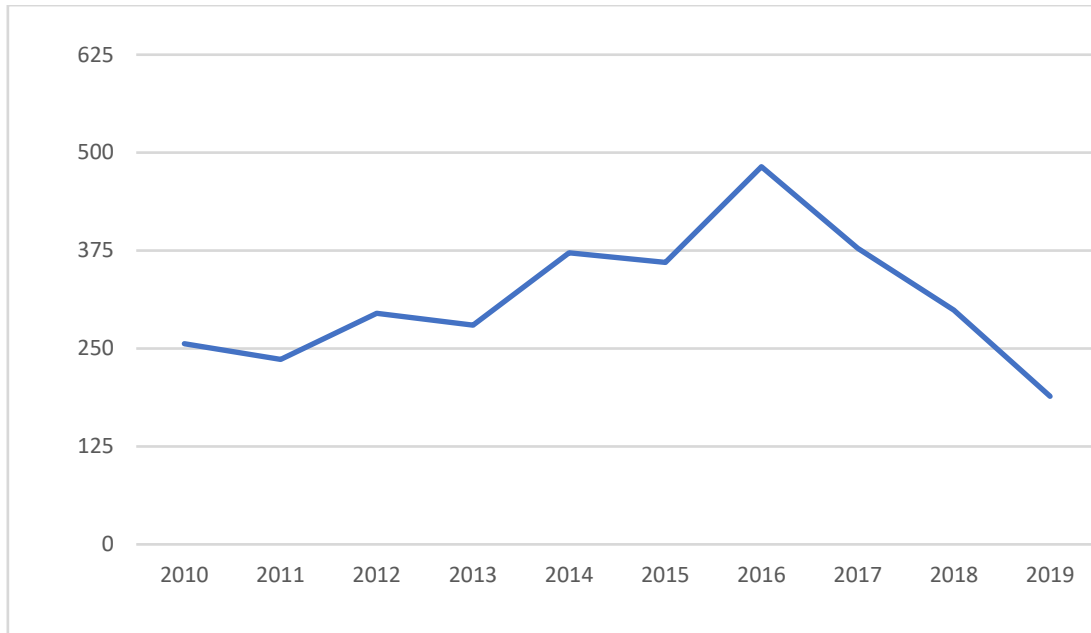
Ao longo de 2016, o município de Porto Alegre vivenciou conflitos territoriais desencadeados por meio de disputas entre coletivos criminais (BARROS, 2019). Conforme afirma Barros, neste ano a capital gaúcha atingiu a maior taxa de homicídios em sua história, apaziguando-se a partir de 2017 (2019, p. 17-18). Importa destacar que a pesquisadora afirma ainda que as mortes desencadeadas por meio dos conflitos em 2016 estiveram misturadas com um “caos na Segurança Pública que vivia a cidade à época” (BARROS, 2019, p. 28). Abaixo são apresentados os índices de homicídio conforme o ano no município:

Tabela 3 – Homicídios de Jovens na Faixa Etária de 15 a 29 anos de Idade em POA/RS

Ano	Número de Homicídios de Jovens
2010	256
2011	236
2012	298
2013	280
2014	372
2015	360
2016	482
2017	378
2018	299
2019	189
TOTAL	3.150

Fonte: Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude.

Gráfico 2 – Vítima de Homicídio em Porto Alegre por ano



Fonte: Observatório de Pesquisa em Violência e Juventude.

É possível perceber que a cidade sofreu uma queda em 2011 seguida de um aumento de 2012 a 2013, com uma leve queda em 2014 e 2015. O aumento de 2016, por sua vez, é notadamente alarmante. Ainda que ocorra em consequência da atuação de coletivos criminais atuantes no município, cabe questionar a falta de efetividade das instituições públicas em intervir neste cenário, de modo que se faz necessário relacioná-lo ao contexto mais amplo na medida em que é obrigação constitucional do Estado resguardar as garantias fundamentais de sua população.

No que diz respeito à cidade de Porto Alegre em 2016 e a sua relação com o contexto nacional, é possível fazer uma conexão com as políticas adotadas após a transição no Governo Federal. Conforme o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública publicado em 2017, o corte orçamentário realizado pela União no ano de 2016 foi o maior registro observado até aquele momento, totalizando 10,3% de redução das verbas destinadas a este fim. Contudo, de maneira contraditória, o investimento na Força Nacional aumentou 73,6% em relação ao ano anterior. A relação entre este dado e o município de Porto Alegre diz respeito ao fato de que a Força Nacional esteve presente na capital gaúcha em agosto de 2016. Há, portanto, significativa presença militar durante o pico de homicídios na capital.

Enquanto a cidade vivia um “caos da Segurança Pública”, os indivíduos praticavam atos de violência entre si contando com uma “trégua policial” que foi necessária para que pudessem investir seu poder de força exclusivamente contra os rivais (BARROS, 2019, p. 28). No período, as forças da Segurança Pública estaduais sustentavam que o fenômeno era apenas um “recado de ostentação e humilhação aos rivais”, de modo que houve uma falta de coesão e inércia do aparato policial para enfrentar as mortes violentas na capital (BARROS, 2019, p. 29). Estes termos institucionais do Governo Estadual no período, cabe dizer, estavam alinhados ao momento que vivia o Governo Federal, de igual falta de coesão em razão das instabilidades do período.

Os assassinatos constantes e sistemáticos da juventude apresentam a condição limite da biopolítica e a adulteração das instituições a partir de marcos gerais definidos por critérios econômicos e geopolíticos responsáveis por produzirem profundos processos de precarização da vida (VALENZUELA, 2019, p. 12). Os cenários de precarização ampliam as possibilidades de juvenicídio, inclusive por meio de uma violência institucional que os estigmatiza e criminaliza aumentando os seus níveis de vulnerabilidade (VALENZUELA, 2019, p. 59). Este processo está inscrito nas políticas e lógicas de guerra utilizadas contra os jovens pobres e negros que incluem posições racistas, excludentes e autoritárias, frequentemente utilizando-se da violência para massacrá-los (VALENZUELA, 2019, p. 63-64).

Assim, o juvenicídio é a consumação de um processo iniciado com a precarização da vida dos jovens, a ampliação de sua vulnerabilidade econômica e social, a negação de sua cidadania, a criminalização classicista de determinadas identidades juvenis e a diminuição de opções disponíveis para o desenvolvimento de projetos viáveis de vida frente a uma realidade definida pela construção cotidiana de um perigo corriqueiro de morte (VALENZUELA, 2019, p. 64-65). A violência ser a principal causa de morte da população jovem latino-americana e, ainda assim, manter-se modelos econômico-sociais que geram estas mortes e que sustentam os fracassados marcos proibicionistas, policiais e militares que envolvem alto nível de assassinato de jovens significa a responsabilidade do Estado por estes índices, desatendendo-se a obrigação estatal de garantir a segurança da população (VALENZUELA, 2019, p. 66).

De acordo com Cipriani, é necessário pensar-se sobre a profusão das identidades juvenis dentro de um espectro de crise pelo qual passam as formas tradicionais de representação como a política institucional, assim como o espaço dentro do qual esta fragilização contribui com o surgimento de novas identidades e organizações sociais de possível caráter violento, recorrendo à violência física ou a variadas expressões de negação da alteridade (2019, p. 268). Assim, a

fragilidade institucional encarrega-se de alterar substancialmente a constituição de identidade da população jovem – segundo Valenzuela, ocorre um fenômeno denominado “presentismo”, segundo o qual a juventude é impedida de construir planos projetados a longo prazo e é condicionada a optar por caminhos orientados pelo “aqui e agora” (2019, p. 74-75).

Os jovens não creem ou confiam nas promessas de futuro, e as suas opções não se conformam a partir dos canais tradicionais de mobilidade social, pois estão excluídos do acesso a empregos formais e dignos, das garantias de seguridade social ou da educação como meio para a construção de projetos de vida viáveis (VALENZUELA, 2019, p. 74-75). Frente a isso, insurge um “presentismo intenso”, e, a partir disso, as oportunidades de subsistência promovidas pelo narcotráfico ganham importância pois apresentam-se como alternativa de vida viável (VALENZUELA, 2019). Constituindo corpos vulneráveis, que dependem dos agentes externos para a sua sobrevivência, estes indivíduos são expostos à violência de forma exacerbada em decorrência das condições sociais e políticas (BUTLER, 2019).

A maioria dos homicídios praticados em Porto Alegre no período envolveram o uso de arma de fogo, mas, para além disso, outras manifestações de violência foram utilizadas na capital durante 2016: esquartejamento e decapitações, por exemplo (BARROS, 2019, p. 3). Durante este ano, o município passou por uma “reconfiguração” no tráfico ilícito de drogas a partir de disputas entre grupos criminosos por territórios na cidade (CIPRIANI, 2019 *apud* BARROS, 2019, p. 3). A compreensão do uso extremo da violência durante estes conflitos pode ser tida a partir da teoria do capitalismo *gore* de Sayak Valencia, a partir do qual não se atribui características monstruosas aos sujeitos envolvidos nestes atos, mas percebe-se o uso da violência como ferramenta de autoafirmação pessoal e um modo de subsistência (VALENCIA, 2010, p. 91 *apud* BARROS, 2019, p. 27).

As políticas de medo acompanham discursos de racismo e de ódio nos quais prevalecem posições excludentes que aniquilam socialmente, simbolicamente e muitas vezes fisicamente os indivíduos que adotam projetos diferentes. Estes indivíduos são convertidos em sujeitos criminalizados e “monstrificados” (VALENZUELA, 2019, p. 106). Ou seja, as ações repressivas do Estado que sustentam um sentimento coletivo de insegurança contribuem para a construção de uma figura “monstruosa” dos indivíduos excluídos socialmente, os quais são vistos desta forma de maneira a justificar a sua exclusão social, simbólica e ainda física. O conceito de capitalismo *gore* contribui para uma compreensão dos indivíduos que reproduzem violência extrema sem reproduzirmos estes estigmas e atenta às estruturas sociais determinantes do fenômeno criminal.

Pela ótica de Sayak Valencia, o capitalismo utiliza a moral para ocultar a ferocidade de suas estratégias econômicas, como por exemplo a guerra às drogas promovida pelo governo estadunidense (VALENCIA, 2010, p. 117). A luta contra o narcotráfico não guarda qualquer consideração com a vida, a sua conservação não é pensada pelos governantes. Dentro deste contexto, em um sistema no qual os indivíduos raramente tem a chance de postular-se como sujeitos agentes, a incidência de “jovens desempregados, cheios de testosterona e armados” que decidem unir-se à máfia corresponde a uma forma de cumprir as ordens do capitalismo, pois só dentro destes discursos se sentirão legitimados (VALENCIA, 2010, p. 74).

A reflexão feita por Valencia propõe que o fenômeno da violência vinculada ao narcotráfico reinterpreta a luta de classes e conduz a um pós-colonialismo extremo. Este fenômeno é consolidado por meio de um hiperconsumismo, pela frustração (resultado das condições econômicas globais que dominam o mundo atual) e ainda pela eliminação dos intermediários, ou seja, restando apenas os sujeitos que atuam de forma radical e ilegítima para autoafirmar-se (VALENCIA, 2010). A educação consumista faz-se presente, e a violência é utilizada como ferramenta para satisfazer as necessidades de consumo e torna os sujeitos economicamente aceitáveis. Aceitáveis pois participam as lógicas da economia contemporânea de hiperconsumo (VALENCIA, 2010, p. 55).

Em síntese, o município de Porto Alegre foi palco durante o ano de 2016 de casos de violência extrema e do aumento exponencial dos índices de violência letal contra a juventude. Isto ocorreu dentro de um cenário de conflitos faccionais de grupos criminosos que buscavam ampliar o seu domínio territorial na cidade. Dentro deste cenário, forças militares foram enviadas à Porto Alegre pelo Governo Federal, de modo que houve a ação militarizada e repressiva do Estado paralela a estes conflitos. Para além disso, o que se destaca é que o fenômeno da violência é acentuado em momentos de crise e instabilidade institucional como ocorreu também neste período. O processo de precarização social e deterioração das condições de vida da juventude torna limitado o horizonte prospectivo de escolhas a serem feitas e projetos de vida a serem desenvolvidos. Com isso, o narcotráfico apresenta-se como alternativa para que os jovens possam fazer parte do mercado capitalista de consumo e autoafirmar-se enquanto indivíduos em uma sociedade que os nega legitimidade. Assim, o que se observou em Porto Alegre foi uma reprodução de práticas extremas de violência como estratégia para garantir a própria subsistência econômica dos indivíduos, mas, também, enquanto forma de constituição de identidades em um contexto de crise no qual os jovens são estigmatizados e negados de sua cidadania.

5 CONCLUSÃO

A ruptura político-institucional no âmbito do Governo Federal ocorrida em 2016 conduziu o país a um arranjo governamental de caráter autoritário com o reforço da militarização nas suas instâncias estatais. As reformas pautadas pelo Governo Temer bem como a sua orientação política, associadas à irregularidade do processamento do *impeachment* de Dilma Rousseff, sugerem um rompimento com a ordem constitucional brasileira (CARVALHO; LINS, 2016, p. 3-25). Tal afirmação sustenta-se na medida em que não existe precedente de condenações pela prática apontada como crime de responsabilidade, ainda que tais práticas já ocorressem, bem como inexistente tipificação direta do ato praticado (MASCARO, 2020, p. 74).

As políticas brasileiras voltadas à proteção dos Direitos Humanos foram fragilizadas com a consolidação do Governo Temer, a partir da fusão e eliminação de ministérios, por exemplo, bem como da adoção de novas práticas de gestão que incidem diretamente sobre as expectativas dos cidadãos para o acesso a serviços e efetivação de direitos (SILVA, 2017, p. 17). A extinção de secretarias especializadas e a sua aglutinação em um ministro amplo são indicativas da nova orientação política do Governo Federal a partir de maio de 2016. Esta orientação é caracterizada pela diminuição da máquina pública por meio de cortes orçamentários e supressão de políticas sociais.

Em matéria de Segurança Pública, no primeiro mandato de Dilma Rousseff o papel da União era subsidiário e os entes federativos encarregados de tratar da matéria. Contudo, em face crescente aumento da violência letal no país com destaque para o ano de 2014, o governo desenhou uma nova estratégia de combate à violência ao longo do ano de 2015, a qual foi consolidada no Pacto Nacional pela Redução de Homicídios proposto pelo Ministério da Justiça. Cabe destacar que esta orientação política foi contraposta aos mandatos de seu antecessor Luiz Inácio “Lula” da Silva, o qual instituiu o paradigma da Segurança Cidadã, contrário ao paradigma da Doutrina da Segurança Nacional (típica da ditadura-civil militar brasileira), por meio da criação do PRONASCI em 2006.

Com a transição política iniciada em maio de 2016, as ações propostas pelo Ministério da Justiça de Dilma foram descontinuadas. Alexandre de Moraes, Ministro da Justiça de Michel Temer, afirmou em agosto deste ano que o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios era uma “proposta do governo anterior e não dizia respeito às ações do governo atual”, e ainda que

o Brasil precisava de “menos pesquisa e mais armamentos” (SILVA, 2017, p. 24). Assim, a Segurança Pública no Brasil entre 2010 e 2015 vivenciou um período de inércia, interrompido diante de um crescente aumento nos dados de homicídio, porém cuja intenção não chega a ser consolidada diante da ruptura de 2016 que representou, por fim, a retomada de um caráter autoritário e militarizado no âmbito do Governo Federal.

O Governo Temer é marcado por um caráter de suspensão da normalidade e a consequente implementação de uma ordem jurídica de exceção. Dentro disso, a militarização do Estado configura um verdadeiro estado de exceção permanente, uma vez que intervenções e operações de estratégia militar agem nas margens do ilegal e legal (SOUZA; SERRA, 2020, p. 219). Em resumo, o ano de 2016 inicia um processo de precarização social por meio de reformas legislativas, cortes orçamentários destinados à proteção social e a militarização da administração pública que reforça ações de guerra contra o “inimigo interno”.

No Brasil, embora a ideologia liberal seja predominante, incidem práticas autoritárias em matéria de Política Criminal. Percebe-se isso uma vez que há o uso de um viés controlador como estratégia de combate ao fenômeno criminal, o qual produz um largo aumento do medo da violência e integra um círculo vicioso dado que esta insegurança justifica o aumento da repressão e a repressão, por sua vez, amplia a insegurança. Em tal contexto, o Estado atua simbolicamente incriminando indivíduos selecionados que são alvos das condutas criminalizadas (PASTANA, 2007, p. 124).

No cenário pós-Guerra Fria o discurso de guerra às drogas é responsável por enquadrar a figura do “delinquente” como um inimigo interno a ser derrotado para atingir o fim de garantia da “ordem”. Partindo de tal premissa, os Estados contemporâneos passaram a adotar um caráter autoritário em suas medidas de Política Criminal. Países marcados pela desigualdade social tais como o Brasil consolidaram este autoritarismo, e, conseqüentemente, houve a ampliação de conflitos sociais dentre os “excluídos”, ou seja, aqueles indivíduos desprovidos de garantias básicas a serem providas pelo Estado (ZAFFARONI, 2021).

A carência da proteção dos direitos fundamentais é agravante do processo de exclusão social e amplia a incidência de erros de conduta (ZAFFARONI, 2021, p. 174). Tais erros de conduta, criminalizados pelo Estado, são utilizados como justificativa para o aumento do aparato estatal repressivo e militarizado. O aumento da militarização, por sua vez, apenas acentua a incidência de conflitos sociais. Isto forma, portanto, um círculo vicioso que serve como discurso legitimador para medidas repressivas e ineficazes de Política Criminal.

Relacionando os altos índices de mortalidade no país com a carência de resolução dos mesmos torna-se evidente que um projeto de combate à criminalidade necessita visar a proteção dos direitos de cidadania bem como objetivar o alcance de uma eficácia ainda distante no horizonte brasileiro. Ademais, o uso da violência como estratégia de combate ao crime é, atualmente, um dos entraves à concretização de um Estado Democrático de Direito. Esta estratégia, ainda, seleciona biologicamente os indivíduos, tal como preconizou Foucault, de modo a efetuar o controle exercido por meio do biopoder pautando-se em um discurso racista.

Assim, a segregação entre os indivíduos no tratamento do Estado a eles conferido novamente é indicativa de uma fratura de alcance incalculável no projeto democrático brasileiro. A cidadania efetiva só pode existir em um Estado que confere tratamento de cidadão a todo o seu contingente populacional. Na mesma medida, a Segurança Pública só estará sendo assegurada quando atingir os indivíduos em sua totalidade.

O Brasil passou por um período de repactuação em matéria de Política Criminal na esfera do Governo Federal a partir da instituição do PRONASCI em 2006. A incorporação do princípio da “Segurança Cidadã” aproximou o Brasil de um projeto de governo progressista e consolidador de institutos democratizantes. Apesar disso, este princípio foi enfraquecido a partir de 2010 e descontinuado em 2016. A Segurança Pública estava longe de atingir os ideais democráticos em sua totalidade quando o Governo Temer redirecionou-a para um caminho que tem por fim a proteção do Estado.

Ocorre que a prevalência dos interesses do Estado frente às demandas da população distancia a Segurança Pública de uma construção efetiva de prevenção à violência e ameaça os próprios interesses de seus cidadãos a partir de estratégias militares e autoritárias de controle do criminoso. A reaproximação desta área para uma orientação pautada pela Doutrina da Segurança Nacional, típica da ditadura-civil militar, evidencia as marcas ainda presentes do período autoritário encerrado em 1985 na democracia formalizada em 1988.

Deste modo, a frágil democracia orientada pela Constituição Cidadã de 1988 enfrenta obstáculos autoritários e de caráter militar. Quando do aparecimento do paradigma cidadão na Segurança Pública em 2006, a democratização das instituições do Estado não estava consolidada e a Segurança Pública ainda encontrava-se distante de um efetivo controle da criminalidade que fosse protetivo dos direitos humanos, porém o reforço do aparato punitivo-repressivo do Estado apenas acentua estes obstáculos em detrimento de solucioná-los.

A crise brasileira agravada pela ruptura político-institucional de 2016 implicou uma piora nos indicadores sociais da população vulnerável a partir de movimentações dos próprios agentes estatais. A crise, cabe dizer, promove uma precarização na condição social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, fato aqui evidenciado pelo pico de homicídios contra jovens atingido no ano de 2017 e iniciado a partir de 2016 no cenário nacional. Esta investigação aponta que o processo de “juvenicídio”, que resulta na morte de jovens, pode ser acelerado ou diminuído pelas ações do Estado; neste caso, a ruptura significou uma ampliação do aparato repressivo do Estado exprimido pelo aumento no número de vítimas de intervenções policiais.

O ano de 2017 consolidou o pico de homicídios contra jovens no Brasil, em caráter de continuidade ao ano de 2016, no qual estes números também haviam superado todos os anos anteriores. Entre 2018 e 2019, contudo, tais índices sofrem diminuição. Ocorre que a ruptura político-institucional de 2016 gerou uma maior propensão para a ação violenta dos agentes do Estado e a ampliação da carência de precisão nos registros da ocorrência destes homicídios, para além do aumento em si da violência letal nos anos críticos de transformação política. O reforço das engrenagens militarizadas do Estado é afirmado pelos índices de “mortes violentas por causa indeterminada” (MCVI) e vítimas de intervenção policial em 2018 e 2019.

Ou seja, a ruptura deflagrada em 2016, marcada por um processo de militarização das instâncias do Governo Federal, pode até ter ensejado uma diminuição nos dados de homicídio a partir do aumento das ações de repressão – contudo, tal não pode ser afirmado sem destacar-se os números de morte violenta sem identificação paralelos ao aumento de vítimas de intervenção policial. Se o Estado diminuiu a violência urbana reprimindo os conflitos sociais, o fez promovendo ele próprio a ocorrência de fatalidades. Ademais, há indícios de que a ausência de dados tende a estar relacionada com a ocorrência de violência policial, conforme apontado na pesquisa realizada na Defensoria Pública do Rio Grande do Sul apresentada no terceiro capítulo deste trabalho.

O município de Porto Alegre foi palco durante o ano de 2016 de casos de violência extrema e do aumento dos índices de violência letal contra a juventude. Neste período, a cidade vivenciava conflitos faccionais de grupos criminosos que buscavam ampliar o seu domínio territorial nos bairros da capital. Dentro deste cenário, forças militares foram enviadas à Porto Alegre pelo Governo Federal, instituindo reforço da ação militarizada e repressiva do Estado.

A pesquisa busca destacar que o fenômeno da violência é acentuado em momentos de crise e instabilidade institucional, tal como ocorrido em 2016. Neste sentido, o processo de precarização social e deterioração das condições de vida da juventude torna limitado o horizonte prospectivo de escolhas a serem feitas e projetos de vida a serem desenvolvidos. A partir disso, o narcotráfico surge como alternativa para que os jovens possam integrar o mercado capitalista de consumo e auto-afirmar-se enquanto indivíduos em uma sociedade que os nega legitimidade. Em Porto Alegre, observou-se uma reprodução de práticas extremas de violência como estratégia para garantir a própria subsistência econômica dos indivíduos, e ainda enquanto forma de constituição de identidades em um contexto de crise no qual os jovens são estigmatizados e negados de sua cidadania.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado Notícias**, 2016. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil> > Acesso em 16/02/22.

ANDRADE, Daniel Pereira. **Neoliberalismo autoritário no Brasil: Reforma econômica neoliberal e militarização da administração pública**. *Sens public*, 2020, p. 1-28.

Atlas da violência 2019. / Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

_____. / Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. DUTRA, Luiza Correa de Magalhães. FREIRE, Christiane Russomano. A legitimação da violência policial como estratégia de governo – um estudo de caso do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. v. 14, n. 2, 2020.

BARROS, Betina Warmling. Os homicídios de Porto Alegre entre os anos de 2016 e 2018: as novas formas de matar no contexto de um capitalismo gore. In: XLIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambú, 2019. **Anais**. São Paulo: ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2019.

BARROS, Betina Warmling. PILAU, Lucas e Silva Batista. (Res)socialização militarizada: a polícia militar no Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Raízes Jurídicas**. v. 10, n. 1, 2018.

BATISTA, Vera Magaluti. Criminologia e Política Criminal. Revista **Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. v. 1, n. 2, 2009.

BRASIL, Glauécia Mota. Os paradoxos da formação cidadã na polícia brasileira: tensões e resistência no campo da segurança pública. In: **Paradoxos da Segurança Cidadã**. Tomo Editorial: Porto Alegre, 2016.

BUDÓ, Marília Nardin. **Mídia e Discursos de Poder: Estratégias de legitimação do encarceramento no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – UFPR, Curitiba, 2013.

BUTLER, Judith. **Vidas precárias: Os poderes do luto e da violência**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2019.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. Revista de **Sociologia e Política**. v. 28, n. 73, 2020.

CAMPOS, Jones. Força Nacional chega a Porto Alegre para reforçar segurança pública. **G1**, 2016. Disponível em < <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/08/forcanacional-chega-porto-alegre-para-reforcar-seguranca-publica.html> > Acesso em 27/04/22.

CARLAN, Fernanda Koch. DUTRA, Luiza Correa de Magalhães. Das violências institucionais à (i)legitimidade do agir: debates acerca da atuação policial brasileira. In: Congresso Internacional de Ciências Criminais, Porto Alegre, 2018. **Anais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018.

CARVALHO, Salo de. LINS, Liana Cirne. A crise e a ruptura com a ordem democrática no Brasil (sobre o ambiente político e os fundamentos da imputação de crime de responsabilidade contra Dilma Rousseff). Revista de **Direitos Emergentes na Sociedade Global**. Universidade Federal de Santa Maria, v. 5, n. 1, 2016.

CERQUEIRA, Daniel. Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, 2017.

CIPRIANI, M. **Os coletivos criminais de Porto Alegre entre a “paz” na prisão e a guerra na rua**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – PUCRS, Porto Alegre, 2019.

COMBLIN, Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional**. 3. ed. Editora Civilização Brasileira S.A.: Rio de Janeiro, 1980.

COSTA, Ana Paula Motta. Juvenicídio: a expressão da necropolítica da morte de jovens no Brasil. Revista **Direito e Práxis**: Rio de Janeiro, 2021.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os Grandes Sistemas de Política Criminal**. 1. ed. São Paulo: Manole, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GARCIA, Luciana Silva. CALDERARO, Fernanda. A fragilização das estruturas federais de direitos humanos no Brasil pós ruptura institucional de 2016. **RIDH**. Bauru, v. 5, n. 2, 2017.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

KOPITTKE, Alberto L. W. RAMOS, Marília Patta. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. Revista **de Administração Pública**, v. 2, n. 55, 2021.

LEMGRUBER, Julita. RAMOS, Silvia. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. **Observatório da Cidadania**, 2004.

LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. La tentación militar en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 285, 2020.

LIMA, Renato Sérgio de. Efetividade nas Políticas de Segurança Pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, 2017.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 96, n. 33, 2019.

LIMA, Renato Sergio de. JANNUZZI, Paulo de Martino. JUNIOR, James F. Moura. SEGUNDO, Damião S. de Almeida. Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017. **Opinião Pública**, v. 26, n. 1, 2020.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e Golpe**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. 1 ed. N-1: São Paulo, 2018.

PASTANA, Débora. Justiça Penal autoritária e consolidação do Estado Punitivo no Brasil. Revista **Sociologia Política**, v. 17, n. 32, 2009.

PEIXOTO, Rodrigo Luz. BAGGIO, Roberta Camineiro. Instabilidade estrutural e ciclos de democracia-ditadura na política brasileira: Uma reflexão sobre a política pós-1964. In: XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, Porto Alegre, 2018. **Anais**. Bahia, CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2018.

SANTANA, Leone Henrique Rodrigues. Discursos na construção de inimigos: a guerra às drogas como objeto de intervencionismo e repressão de grupos sociais. Revista **Eletrônica de Ciências Sociais**. n. 25, 2018.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Inovação no Ensino Policial: história e lições. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, 2017.

SANTOS, Mariana Chies Santiago. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Políticas de Segurança Pública e Juventude: o caso do Rio Grande do Sul. **O público e o privado**. n. 21, 2013.

SILVA, Fabio de Sá. Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, 2017.

SILVA, Gabriela Galiza. GURGEL, Yara Maria Pereira. A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. Revista **Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, 2016.

SINHORETTO, Jacqueline. LIMA, Renato Sérgio de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea**, v. 5, n. 1, 2015.

SOUZA, Giselle. SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **SER Social**, v. 21, n. 44, 2019.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Quando o Estado de exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. Revista de Sociologia da USP **Tempo Social**, v. 32, n. 2, 2020.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. Revista **Sociedade e Estado**. v. 30, n. 1, 2015.

STRECK, Lênio Luiz. Constituição ou Barbárie? – A lei como possibilidade emancipatória a partir do Estado Democrático de Direito. Revista **Doutrina**, Rio de Janeiro, v. 12, 2001.

VALENCIA, Sayak. **Capitalismo Gore**. España: Melusina, 2010.

VALENZUELA, José Manuel Arce. **Trazos de sangre y fuego: bionecropolítica y juvenicidio em America Latina**. 1ª ed. Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS). Universidad de Guadalajara, 2019.

VALENZUELA, José Manuel Arce. **Juvenicidio - Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España**. Barcelona: NED Ediciones; Guadalajara: ITESO; Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2015.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. OLIVEIRA, Edmundo. **Criminologia e Política Criminal**. 2^a ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021.