

*DIREITO
PÚBLICO*

O CASO DO BLINDADO CAVEIRÃO:
APONTAMENTOS SOBRE CONTROLE JURISDICIONAL DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA

Taiguara Libano Soares e Souza¹

*“O interrogatório é muito fácil de fazer /
pega o favelado e dá porrada até doer.
O interrogatório é muito fácil de acabar /
pega o bandido e dá porrada até matar. (...)
Esse sangue é muito bom / já provei não tem perigo
é melhor do que café / é o sangue do inimigo. (...)
Bandido favelado / não se varre com vassoura
Se varre com granada / com fuzil metralhadora.”*
 (“Grito de guerra” de treinamento do BOPE)

Sumário: I. A militarização da segurança pública no Rio de Janeiro. II. O “Caveirão”: “Vim buscar sua alma”. III. Casos emblemáticos de violação de direitos fundamentais. IV. Controle da política pública de segurança “Caveirão” e a proposição de remédios constitucionais. V. Conclusão. VI. Referências bibliográficas.

I - A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

A gestão biopolítica² das populações subalternas é fortemente presente na história da América Latina. Dentro deste contexto, o Estado do Rio de Janeiro, nas últimas duas décadas, foi palco da ascensão de um modelo de segurança pública baseado na criminalização das comunidades periféricas. O Estado, que se mostra incapaz de superar a crescente crise social, empenha seus esforços em uma gestão penal da miséria. Esta tendência tem profundas e obscuras relações com a problemática do mercado de

¹ Bacharel em direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Mestrando em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC-Rio. Monitor da disciplina de Direito Constitucional em 2007. Membro do Instituto de Defensores de Direitos Humanos e membro do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio. O presente trabalho é uma síntese da monografia de conclusão de curso, aprovada com a nota máxima, e posteriormente apresentado no XVII CONPEDI.

² Sobre o conceito de biopolítica ver: FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

trabalho. Como bem descreve Zigmunt Bauman, a pobreza não se enfileira mais no mercado de reserva de mão-de-obra. Há na atualidade uma massa inimpregável de miseráveis que são descartáveis³.

A figura do traficante substitui o militante comunista, dos “anos de chumbo”, como o novo inimigo público a ser combatido na cruzada de guerra contra as drogas⁴. As periferias e sua juventude pobre tornam-se as novas classes perigosas. Nas palavras de Wacquant, essas categorias ontológicas não mais necessitam se associar às condutas criminosas, mas, passam a ser, elas próprias, crimes. Assim “a manutenção da ordem de classe e da ordem pública se confundem”⁵. Tal mandamento coloca-se em prática através do que Nilo Batista designa de “política criminal com derramamento de sangue”⁶.

Convém, antes de abordar o caso do “Caveirão” propriamente, ensejar um breve resgate histórico deste processo de militarização da segurança pública que se desenha no Rio de Janeiro.

No ano de 1999, Anthony Garotinho toma posse como governador do Estado, com promessas de realização de reformas profundas para combater os anos de crescente violência criminal. A equipe recém-nomeada adota uma série de medidas, como o uso de inteligência para combater o crime, e bem como policiamento com base em direitos humanos e na comunidade, buscando ainda acabar com a corrupção e a criminalidade que haviam infiltrado na polícia do Rio de Janeiro em todos os níveis⁷.

³ BAUMAN, Zigmunt. **Em Busca da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

⁴ Acerca das problemáticas que envolvem o discurso e a ação governamental sobre a guerra às drogas ver: ZACCONE, Orlando. **Acionistas do Nada: quem são os traficantes de drogas**. Rio de Janeiro: REVAN, 2007.

⁵ WACQUANT, Loic. **Punir os Pobres – A Nova Gestão Penal da Miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: REVAN, 2003, p. 49.

⁶ BATISTA, Nilo. **Política criminal com derramamento de sangue**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 20, 1997.

⁷ DORNELLES, João Ricardo W. **Conflitos e Segurança - Entre Pombos e Falcões**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 193-196.

Todavia, o legado deixado após o mandato de Rosinha Matheus Garotinho, esposa de Anthony Garotinho e sua sucessora no governo do estado, em dezembro de 2006, não alterava o quadro de violência. Sete anos depois, a taxa de homicídios ainda era de mais de 6.000 mortes por ano, e as estatísticas para as mortes em ações policiais alcançaram cerca de 1.000 por ano⁸. As facções do tráfico haviam se firmado na maioria das favelas da cidade e dominavam o sistema carcerário. A polícia recorria a estratégias cada vez mais militarizadas para a segurança pública, inclusive com o uso esporádico das forças armadas. A corrupção e a criminalidade continuavam arraigadas na polícia. Um fenômeno recente e que ameaça desestabilizar ainda mais a cidade, foi o surgimento de grupos paramilitares, ou milícias, que começaram a competir pelo controle das favelas no vácuo deixado pelo Estado⁹.

Ao longo dos dois referidos governos, a segurança pública se politizou. Como foco do conflito entre o governo estadual e o governo federal, o debate sobre a segurança pública muitas vezes girava em torno do ganho de capital político em vez do trabalho em busca de soluções em parceria. Ao fim do mandato, não somente não havia introduzido as reformas prometidas, como também aparentemente ignoraram a presença de pessoas no poder com interesses na permanência da criminalidade e na violência contínua nas comunidades pobres.

Após tais episódios, o policiamento no Rio de Janeiro continua sendo caracterizado por operações em grande escala em que unidades da polícia “invadem” as favelas com armamentos pesados, retirando-se assim que as operações são concluídas. Estas incursões causam enorme sofrimento às comunidades e resultam em benefícios residuais. Tal *modus operandi* põe em risco a vida de toda a comunidade, inclusive das agências policiais. Em muitos casos, acarretam danos a veículos, imóveis e a infraestrutura local, provocam o fechamento do comércio e criam condições semelhantes a um toque de recolher. Desta forma, impede o livre acesso dos cidadãos ao trabalho ou ao estudo, com claros reflexos em custos financeiros e sociais que perduram após a conclusão da operação. Constitui-se real e gravosa afronta ao direito fundamental de ir e

⁸ JUSTIÇA GLOBAL. **Relatório Rio – Violência Policial e Insegurança Pública**. Rio de Janeiro, 2004.

⁹ FREIXO, Marcelo. **Crime, Território e Política**. In: *Le Monde Diplomatique Brasil, ano 2, n° 15*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

vir. Quando a polícia se retira, as facções do tráfico ou as milícias retomam o controle. As questões sociais que são raízes de tal problemática – a exclusão social e a criminalidade – permanecem inalteradas, demonstrando a ineficiência deste padrão bélico enquanto política pública.

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

O atual governador, Sérgio Cabral Filho (PMDB), iniciou o mandato (2007-2010) com promessas de reformas profundas nos programas de segurança pública, inclusive com declarações públicas no sentido da restrição do uso do veículo blindado da polícia, conhecido como caveirão e maior cooperação entre os estados do Sudeste e o governo federal para combate ao crime organizado. No entanto, o uso recorrente de operações violentas lançadas contra as comunidades permanece a tônica da política criminal de segurança pública. A atuação policial passa a se caracterizar pela realização de mega-operações que mobilizam um grande contingente policial e deixam um grande saldo de mortos e feridos. Foi assim na mega operação policial realizada no Complexo do Alemão no dia 27 de junho de 2007, e em tantas outras execuções coletivas promovidas por agentes policiais - chacinas que antes ocorriam na calada da noite, clandestinas, hoje são oficialmente assumidas pelo Estado, à luz do dia, e até mesmo televisionadas¹⁰.

A dependência do policiamento repressivo na política de segurança pública do Rio de Janeiro coincidiu com um aumento repentino e dramático dos homicídios policiais em situações oficialmente documentadas como "resistência seguida de morte" ou "autos de resistência". As matanças subiram de 300 em 1997 para 1.195 em 2003, caindo um pouco em 2005 para 1.098. Este aumento foi acompanhado por um

¹⁰ Jornal O Globo - 12/02/08. "Polícia prepara ação para pacificar o Complexo do Alemão". (Fonte: Portal O Globo Online. 24 de setembro de 2007).

discurso cada vez mais belicoso e combativo, tanto da Secretaria de Segurança Pública do Estado como do governador. Em 2007, primeiro ano da gestão do governador Sérgio Cabral Filho (PMDB), o número de mortos pela polícia do Rio de Janeiro atingiu a maior marca já registrada desde o início da contabilização oficial de mortes em confronto em 1998. Segundo dados do ISP (Instituto de Segurança Pública), órgão do governo estadual, foram ao menos 1.330 autos de resistência¹¹. Analisando os dados disponíveis de 2007 com os de 2006, o aumento de mortes totaliza 25%. O medo (BATISTA, Vera Malaguti) e o discurso de “escalada da violência” tem estimulado o recrudescimento das ações policiais gerando uma espiral de letalidade na qual todos sem exceção são vítimas, de modo que a polícia do Rio de Janeiro é a que mais mata e mais morre no mundo¹².

Tais episódios têm encontrado total omissão de responsabilidade estatal. Raras são as execuções que foram investigadas de modo efetivo ou independente. Nos poucos casos em que ocorreu, invariavelmente depois de amplos protestos nacionais e internacionais, pareciam muitas vezes execuções extrajudiciais ou casos de uso excessivo da força. Mesmo quando são feitas investigações, as condenações são raras. No caso de maior destaque até hoje, a matança fortuita de 29 pessoas na Baixada Fluminense, em 31 de março de 2005, onze policiais foram presos, dos quais seis foram soltos posteriormente. Até o momento apenas um deles foi julgado e condenado.

Cabe destacar alguns instrumentos jurídicos (apesar de serem questionáveis do quanto à sua constitucionalidade) que materializam as táticas gerais engendradas pelas ações governamentais do Estado do Rio de Janeiro de contenção violenta das camadas pobres da população:

a) Gratificação faroeste. Em novembro de 1995, foi criada a “Gratificação por encargos especiais” (Decreto 2.753/95) pelo então Governador do Rio de Janeiro, Marcelo Alencar (PSDB) — um estímulo monetário dado aos policiais do

¹¹ Ver dados em: www.isp.rj.gov.br

¹² Dados sobre letalidade policial e homicídios a policiais em www.ucamcesec.com.br e www.isp.rj.gov.br.

tipo “matou mais, ganhou mais”. Após a promulgação do decreto, o número de civis mortos mensalmente em confronto com a polícia passara de 15 para 30 (em 1996 e 97). Em estudo elaborado pelo ISER foi constatado que a maior parte destas mortes não ocorreu em confrontos - foram execuções, com tiros na nuca, sem perícia ou testemunhas¹³. Em 1998, através de lei, a “gratificação faroeste” foi extinta, pois enquanto as mortes de civis dobraram, a criminalidade não diminuía. No entanto, a extinção da “gratificação por bravura”, na prática, não significou seu fim, uma vez que a jurisprudência determinou que os mais de quatro mil policiais que recebiam a gratificação faroeste, por direito adquirido, só poderão perdê-la por má-conduta, após uma análise individual.

b) Autos de resistência. Consiste em formulários cujo propósito seria o de registrar eventos nos quais cidadãos são vitimados fatalmente em confronto com a polícia após resistência armada¹⁴. Na prática, constitui-se um dispositivo utilizado por muitas autoridades policiais para mascararem as execuções sumárias decorrentes de abusos no exercício de suas funções. Quando um caso de homicídio é registrado como auto de resistência, seu inquérito é, em regra, arquivado, pois a alegação de legítima defesa no uso da força do policial descaracteriza o assassinato em uma operação policial como sendo um crime¹⁵, obstruindo “uma atuação mais democrática”.

c) Mandado de busca e apreensão genérico. Trata-se de um dos maiores exemplos de etiquetamento penal produzido por meio da distorção de instrumentos jurídicos. Consiste na extrapolação do direito processual brasileiro¹⁶. Na rotina de mega-operações e ingerências bélicas nas comunidades subalternizadas do Estado do Rio de Janeiro o mandado de busca apreensão é concedido pelos juízes em

¹⁴ Sobre o histórico do uso de autos de resistência pelas forças policiais desde a ditadura militar, ver: VERANI, Sérgio. **Assassinatos em Nome da Lei**. Rio de Janeiro: Aldebarã, 1996.

¹⁵ Em pesquisa realizada pelo sociólogo Ignácio Cano sobre a letalidade da polícia indicou que em aproximadamente 50% dos casos por ele estudados, “as vítimas apresentavam quatro ou mais perfurações à bala, com tiros pelas costas ou na cabeça, indicando claramente execuções sumárias”. CANO, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

¹⁶ Segundo o art. 178 do CPPM, “o mandado de busca deverá indicar, o mais precisamente possível, a casa em que será realizada a diligência e o nome do seu morador ou proprietário; ou, no caso de busca pessoal, o nome da pessoa que a sofrerá ou os sinais que a identifiquem”.

termos tão gerais e abstratos que permite à polícia, antes mesmo de se ter iniciado o inquérito policial, fazer a revista de qualquer morador e invadir qualquer residência sem individualização e especificidade. Deste modo, contrariando todas as garantias constitucionais que regem o ordenamento jurídico brasileiro.

d) Utilização das Forças Armadas em operações policiais. O uso do contingente do Exército em operações policiais também é preocupante. O atual governador do Rio de Janeiro enviou diversos pedidos ao governo federal solicitando o uso das forças armadas no Rio de Janeiro para policiamento. Recentemente, soldados presentes na ocupação do Exército no Morro da Providência entregaram três jovens a facções do tráfico. O caso trazido à tona explicitou que a presença das tropas do Exército era temerária e ilegal, pois permitiu que uma operação de garantia da lei e da ordem (GLO) fosse empreendida mesmo sem a aprovação oficial do Presidente da República e do Congresso Nacional¹⁷.

O filósofo Giorgio Agamben afirma que em face do desenfreado avanço da “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende a se afirmar como o paradigma de governo hegemônico na política contemporânea. Apresenta-se, desta forma, como um grau de indeterminação entre democracia e absolutismo. Fato este que se pode atestar no Rio de Janeiro, território em que o estado de exceção tem se pautado como paradigma de gestão da segurança pública.

II - O CAVEIRÃO: “VIM BUSCAR SUA ALMA”

A partir de 2002 as polícias do Rio de Janeiro passam a utilizar um veículo blindado de caráter militar, conhecido popularmente como caveirão. A introdução do caveirão marcou uma nova fase para as favelas do Rio de Janeiro – agora se estava usando armamento pesado no coração de áreas residenciais (SOUZA,

¹⁷“A Lei Complementar 117 prevê que a decisão da utilização do Exército nesses casos é do presidente, com a concordância do Congresso. Isso só pode acontecer depois que ele ou o governador considerarem "esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública". Além disso, o texto recomenda que as ações se desenvolvam "de forma episódica", "por tempo limitado". Nenhuma dessas exigências foi observada.” (Fonte: Revista Isto É, junho de 2008).

Taiguara L. S). O tom e a linguagem usados pela polícia durante as operações com caveirão são hostis e autoritários. As ameaças e os insultos tiveram um efeito traumatizante sobre as comunidades, sendo as crianças especialmente vulneráveis. A utilização do caveirão exprime a política de segurança pública adotada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, que combate a violência com violência, utilizando uma estratégia de confrontação e intimidação. Encurralados entre a polícia, que invade as favelas, e as facções de traficantes que aí se instalaram, as comunidades mais pobres do Rio estão sendo vitimizadas e associadas ao crime.

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

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

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

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

Alto-falantes montados na parte externa do veículo anunciam repetidamente a chegada do "caveirão". As expressões usadas variam desde a frase educada: “Senhores moradores, estamos aqui para defender a comunidade. Por favor, não saiam. É perigoso”; a alarmista: “Crianças, saiam da rua, vai haver tiroteio”; até a intimidação descarada: “Se você deve, eu vou pegar a sua alma”. Quando o "caveirão" se aproxima de alguém na rua, a polícia grita pelo megafone: “Ei, você aí! Você é suspeito. Ande bem devagar, levante a blusa, vire... agora pode ir...”. Há inúmeros relatos de que a polícia xinga e insulta os moradores, especialmente as mulheres.

O tom e a linguagem usados pela polícia durante as operações com "caveirão" são hostis e autoritários. As ameaças e os insultos tiveram um efeito traumatizante sobre as comunidades, sendo as crianças especialmente vulneráveis. De acordo com as ONG's que atuam em comunidades de favela, desde a introdução do "caveirão", são inúmeros os casos de crianças que começaram a sofrer com problemas emocionais e psicológicos. O medo inocente do “bicho papão” foi substituído pelo medo do "caveirão".

Apelidado pelos próprios policiais de “Caveirão do BOPE” ou “Pacificador do CORE”, o blindado, antes utilizado apenas pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar, hoje também está sendo usado por diversos batalhões da Polícia Militar (22º, 16º e 9º, entre outros) e pela Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil. Apesar do governador Sérgio Cabral, durante sua campanha eleitoral, movido pelas pressões dos movimentos populares, ter prometido aposentar os blindados, chegando a declarar que “(...) não dá para fazer Segurança Pública com o Caveirão”, seu Governo vem investindo na ampliação permanente do número de blindados em operação. Prova disso é a compra pela Secretaria Estadual de Segurança de novos modelos de carros blindados. A ideia é que

estes cheguem às ruas em 2008. Batizado pelos policiais de “Caveirinha”, o novo veículo terá a capacidade de levar seis policiais com segurança até as áreas críticas dos conflitos. Segundo José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança do Estado do Rio, “Por ser menor e mais rápido, o equipamento vai a lugares nos quais o blindado tradicional não chega. São veículos distintos para operações distintas”. Trata-se de um aprimoramento dos instrumentos e táticas gerais de controle das comunidades excluídas distintas e muito mais violentas do que as aplicadas em outras áreas.

Porém, os projetos não se encerram por aí. Após o anúncio, no mês de abril deste ano, de uma proposta do Batalhão de Polícia Ferroviária (BPFER) de adquirir um blindado - que seria capaz de andar tanto no asfalto quanto sobre trilhos - para monitorar as vias ferroviárias do Rio de Janeiro. O Secretário de Segurança Pública declarou que já foi aprovado, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, a compra de um helicóptero de guerra para ser utilizado em operações nas favelas. Apelidado pelos policiais de “Caveirão do Ar”, o helicóptero “deverá ser todo preto, totalmente blindado e equipado com câmeras de grande aproximação, radar e visão termal”. Um dos modelos que mais atenderia às necessidades é o helicóptero Black Hawk, de fabricação americana e considerado um dos mais modernos do mundo. O problema é o custo: um exemplar não sai por menos de US\$15 milhões e leva dois anos para ser entregue com blindagem total. Enquanto isso, segundo o então presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, José Gomes Graciosa, os gastos em Inteligência Policial chegaram perto de zero no ano passado. Até o fim do mês de novembro de 2006 havia a previsão de mais dois “caveirões” serem entregues à Polícia Militar. Além disso, o então comandante do BOPE, Mário Sérgio, foi à África do Sul no final de 2006 para conhecer e estudar uma fábrica especializada em blindados.

Tal viagem apresentava claras pretensões quanto ao incremento bélico da política de segurança pública. Durante o apartheid racial na África do Sul, a partir da década de 70, as autoridades sul-africanas utilizavam um carro blindado para manter a segregação e o controle punitivo sobre os bairros negros. Chamado de “Yellow Mellow”, este blindado foi exportado para os Estados Unidos, Canadá, Congo, Itália, Costa do Marfim, Kuwait, Arábia Saudita, Moçambique, Malawi e Emirados Árabes

Unidos. Esse blindado se tornou referência mundial para estratégias de militarização de áreas urbanas e foi o inspirador do “Caveirão”.

Seis meses depois da visita, em junho de 2007, a Secretaria Estadual de Segurança Pública anunciou a intenção de comprar um modelo mais moderno e eficiente para “enfrentar a ousadia dos bandidos”. O “caveirão-tanque”, como é chamado a nova viatura, tem uma capacidade para 11 policiais, uma velocidade máxima de 105km/h, ultrapassa obstáculos com até meio metro de altura e é capaz de suportar armas de calibres extremamente potentes.

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

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

III - CASOS EMBLEMÁTICOS DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Alguns casos recentes retratam a atuação dos agentes da administração da segurança pública no Rio de Janeiro, deixando translúcido o papel do “caveirão” como uma medida de ação governamental que dá ensejo a graves violações

dos direitos fundamentais¹⁸ a comunidades integradas majoritariamente pelas classes sociais menos abastadas, ao invés da garantia da prestação do serviço público a segurança ao conjunto dos cidadãos, entendendo a comunidade política como formada por indivíduos livres e iguais. Analisemos¹⁹:

¹⁸ Para uma análise dogmática dos aspectos teóricos dos direitos fundamentais, confira-se: SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005; BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros; SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

¹⁹ Vale observar outros casos emblemáticos de afronta aos direitos humanos fundamentais em operações policiais com utilização do “caveirão”: **Alana, 13 anos – Vila Isabel (Morro dos Macacos) – Maio de 2007** - A menina Alana de 13 anos foi morta por arma de fogo durante uma incursão da polícia militar no Morro dos Macacos em Vila Isabel. Segundo a versão policial estes invadiram a comunidade para reprimir o número de assaltos na região. Para tanto utilizaram o “Caveirão” e diversas armas de fogo em uma incursão iniciada às 6h da manhã. A menina foi atingida quando voltava para casa após deixar sua irmã de dois anos na creche, por volta das 8:30h da manhã. Nesta ação policial 50 policiais invadiram o morro com o uso do “Caveirão” e, além de matarem mais dois adolescentes (apontados como “bandidos”), apreenderam dois revólveres, uma pistola, 30 gramas de maconha e 45 gramas de cocaína.

Juliano Rodrigues de Lima – Jacarezinho – 06 de junho de 2007 - No dia 06/06/2007 uma grande operação, reunindo cerca de 30 PMs do 3º BPM e policiais civis encapuzados, começou por volta das 6:30 h na favela do Jacarezinho. Os policiais foram transportados para dentro da comunidade em blindados (caveirões). Segundo testemunhas que não quiseram identificar-se, vários policiais afirmaram que haviam vindo pegar o “arrego” (propina), e, como não conseguiram, iam fazer “alguma coisa”. De fato, por volta das 10h começaram a abordar e prender jovens e levá-los para duas casas em meio a tiros que assustavam os moradores. Juliano Rodrigues de Lima era estudante e treinava futebol no clube Olaria. Chegava da escola (no seu caderno, apresentado por seu irmão, consta a última anotação de aula precisamente no dia 06/06) na favela, quando foi abordado e levado por policiais para a casa onde, segundo testemunhas, já havia outros 5 jovens. Dois jovens, por sua vez, foram levados para outra casa próxima. Diversos moradores relataram a mesma versão dos fatos: os policiais falavam o nome dos jovens detidos e falavam para que as famílias fossem chamadas. Por volta das 13h todos os oito jovens já estavam mortos. Diante da brutalidade e frieza das execuções, nenhum dos familiares (com exceção do Sr. Josias) ou moradores que assistiram ao fato sente-se seguros para testemunhar. Essa chacina, entretanto, motivou a mobilização da comunidade, que começou com uma grande [passeata no dia 18/06/2007](#) pela Avenida Suburbana, que reuniu mais de mil pessoas. A mobilização continuou, motivada por outros casos que se sucederam, como o da morte de [Leandro Silva Davi](#), (16 anos), dentro de casa no dia 11/07, e os assassinatos de [Elisângela, Lincoln e Fábio](#) em 15/08.

Sérgio Bezerra do Nascimento, Acari - 18/07/06 - Um protesto contra a Polícia Militar marcou o enterro do confeitiro Sérgio Bezerra do Nascimento, de 25 anos, no Cemitério de Irajá. Segundo amigos e parentes, ele foi assassinado a tiros, na madrugada do dia 17/07, na Favela de Acari. A polícia agiu em represália à execução do cabo Alex Barbosa, ocorrida no dia anterior. Testemunhas contaram que Sérgio foi baleado por homens que estavam num carro blindado da PM. De acordo com um morador da favela, Sérgio caminhava pela Rua Wilson quando foi chamado por homens que estavam perto do Caveirão. Assim que se aproximou, levou um tiro no olho. Ele tinha acabado de sair de casa para ir ao trabalho, no Flamengo. Segundo a testemunha, um policial teria descido do blindado e pego R\$40,00 da carteira do confeitiro.

Penha, 02/02/07 - Moradores da Vila Cruzeiro, na Penha, protestaram no dia 2 de fevereiro de 2007 contra as operações que a polícia vinha realizando no local. Motoristas de quatro ônibus tiveram que parar os veículos na parte baixa da favela. Os ônibus, então, foram

III.1- COMPLEXO DO ALEMÃO / GROTA – OUTUBRO DE 2006

Um caso recente ocorreu no Complexo do Alemão. Uma área pobre de 220 mil habitantes ficou completamente sitiada durante duas semanas tendo a sua luz (segundo relatos, a polícia atirou na caixa de luz) e água cortada, enquanto o “Caveirão” rondava pelas ruas. Esta atuação se legitimou devido a uma suposta busca por dois traficantes. Durante e após esta operação houveram denúncias de humilhação, tortura, mortes e até assaltos a moradores, com os agentes policiais saqueando as geladeiras das casas. Este foi o saldo dos 14 dias de ocupação do Complexo do Alemão pelo BOPE (Batalhão de Operações Policiais Especiais), durante o mês de outubro, segundo os relatos da comunidade. Pelo menos 300 pessoas lotaram a sede da Associação de

usados pelos moradores para fechar os principais acessos à comunidade. Segundo os moradores, o objetivo era protestar contra as ações do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE). Além disso, eles não querem mais que o Caveirão – blindado da PM – continue entrando na favela. Doze lideranças comunitárias se reuniram na Praça de São Lucas. De longe, policiais do Grupamento Especial em Áreas Especiais (GPAE) acompanhavam o protesto. Moradores exibiam cartazes com pedidos de justiça.

Maré , 24/05/05 - Um grupo de moradores da Vila do Pinheiro fez um protesto contra a ação da polícia na favela. Os manifestantes acusaram os PMs do 22º BPM de terem feito o disparo que atingiu o joelho de Júlio Lino, 4 anos. Os manifestantes fecharam a pista da Linha Vermelha em direção ao centro, com pneus e caixotes em chamas. Os policiais do 22º BPM chegaram ao local e reprimiram a manifestação. Nesse mesmo dia, traficantes da Maré também fecharam a Av. Brasil e a Linha Amarela, ocorrendo tiroteio com a PM. Durante o confronto, um homem, até então não identificado foi ferido e veio a falecer. Os policiais usaram helicópteros e o **caveirão** para controlar a situação de conflito e o trânsito acabou sendo interditado em vários trechos.

Complexo do Alemão, 20/10/2005 - Mães de crianças matriculadas na Escola Municipal Juracy Camargo, na Vila Cruzeiro (Complexo do Alemão), protestaram contra a ação de policiais do 16º BPM (Olaria) na favela. A manifestação ocorreu na inauguração do Centro Estadual Sociocultural e Esportivo da Vila Cruzeiro, que contava com a presença da governadora Rosinha Garotinho. A governadora chegou a ser vaiada ao defender os PMs. As mães reclamam das incursões feitas durante o dia por carros blindados da Polícia, entre os quais o mais famoso é o Caveirão, do Batalhão de Operações Especiais (Bope).

São Conrado, 08/10/2005 - Moradores da Rocinha fizeram um protesto na Rua 1 e em um trecho da Estrada da Gávea, próximo ao local onde nove pessoas foram feridas, durante ação do Batalhão de Operações Especiais (BOPE). A situação ficou ainda mais tensa quando um grupo fechou a rua com caminhões da COMLURB e pelo menos 10 ônibus foram retirados da garagem da Viação Amigos Unidos, que fica na Rocinha. Os manifestantes tentavam impedir a saída dos policiais do BOPE, queriam deixá-los acucados no morro. Porém, os policiais conseguiram sair por uma viela e alcançaram o Caveirão, carro blindado do BOPE.

Laranjeiras, 07/06/2006 - Uma passeata com cerca de 100 pessoas contra o uso do **caveirão**, do Largo do Machado ao Palácio Guanabara. Durante o caminho foram distribuídos panfletos com nomes de onze pessoas que foram assassinadas em operações com o uso do blindado entre maio e setembro de 2005. No Palácio foi entregue um abaixo assinado com sete mil assinaturas pedindo o fim do uso do blindado.

Moradores da Grota, a SOS Comunidades, na terça-feira, dia 24 de outubro de 2006, para denunciar a violência do BOPE. Faixas decoravam o local. “Os moradores do Complexo do Alemão pedem respeito das autoridades policiais”, “o povo da favela é igual ao da Zona Sul”, “na favela também paga-se impostos”. Todavia, os grandes meios de comunicação só denunciaram o ocorrido após dez dias de ocupação do BOPE.

III.2 - 8 JOVENS DESAPARECIDOS, PARADA DE LUCAS / VIGÁRIO GERAL – DEZEMBRO DE 2005

O caso aconteceu nas comunidades de Parada de Lucas e Vigário Geral, comunidades vizinhas e em cada uma há um comando do tráfico distinto. Os traficantes de Parada de Lucas planejaram uma “invasão” à comunidade vizinha para obter interferir no comércio de drogas. Segundo depoimentos oficiais de um dos traficantes detidos, que estava envolvido na operação, os traficantes de Parada de Lucas pagaram R\$ 50.000,00 à Polícia Militar do Posto de Policiamento Comunitário, localizado na divisa das comunidades, a fim de que esta forjasse uma operação policial com o uso de um carro blindado (“Caveirão”), e, ao entrar na comunidade, pegasse chefes do “movimento de tráfico” da comunidade rival que fossem capazes de identificar pontos estratégicos de drogas e armas. Segundo o seu depoimento a Polícia Militar aceitou o dinheiro e conseguiu com o 16º BPM o veículo pedido. No momento da falsa operação, os traficantes estavam fardados, alguns dentro do próprio “Caveirão”. Com a ajuda policial, os traficantes seqüestraram 11 jovens que, levados para dentro da comunidade de Parada de Lucas, foram torturados. Três destes jovens foram libertos após a tortura, os demais ainda estão desaparecidos.

III.3 - CARLOS HENRIQUE RIBEIRO DA SILVA – COMPLEXO DA MARÉ (VILA DO PINHEIRO) – 03/07/2005

No dia 03 de julho de 2005, uma operação da Polícia Militar, no Complexo da Maré, resultou na morte de Carlos Henrique Ribeiro da Silva. Neste dia, por volta das 23 horas, policiais militares entraram na favela utilizando como meio de

transporte o veículo blindado conhecido como “Caveirão”. Sem saírem do veículo, os policiais efetuaram disparos em direção ao parque de diversões local. Naquele momento, o parque e a quadra de esportes local estavam sendo utilizados para a realização de uma Festa Junina: as crianças e adultos que participavam da festa correram ao ouvirem os disparos das armas de fogo. O tumulto deixou muitas crianças feridas e perdidas de suas mães. Os disparos dos policiais provocaram a morte de Carlos Henrique da Silva, de 11 anos, além de atingirem seu pai, Carlos Alberto. Carlos Henrique estava sentado no banco de trás do carro que foi atingido pelos tiros de fuzil disparados pelos policiais. Carlos Alberto, ainda com o projétil alojado na cabeça, segurou o filho no colo, retirou-o do carro e o exibiu para os policiais, dizendo: “Olha só o que vocês fizeram. Vocês mataram meu filho”. Testemunhas do episódio contam que um dos policiais desceu do carro armado com um fuzil e, ao ver o menino morto, voltou para o veículo dizendo “Vamos embora que a gente fez merda”. Embora a versão da Polícia Militar e de alguns jornais afirme que houve troca de tiros entre policiais e traficantes no local e que as vítimas foram atingidas por balas perdidas, moradores do Complexo da Maré que presenciaram a ação policial afirmam que não houve troca de tiros.

O corpo de Carlos Henrique só foi retirado da favela às 11 horas de 18 de julho (dia seguinte de sua morte), pela Defesa Civil. Neste mesmo dia, parentes e amigos da vítima fizeram uma manifestação na Avenida Brasil, mas as reivindicações por justiça tiveram que ser interrompidas com a chegada da polícia – que agrediu verbalmente e fisicamente os manifestantes (um manifestante, inclusive, foi baleado). A polícia também esteve presente no enterro de Carlos Henrique: o cemitério foi ocupado por várias viaturas e sobrevoado por helicóptero.

O caso de Carlos Henrique, além de poder ser apresentado como um exemplo concreto da violência praticada pela polícia nas favelas da cidade do Rio de Janeiro através do uso do veículo blindado conhecido como “Caveirão”, também mostra que a violação dos direitos humanos nestes territórios acontece de forma sistemática, se repetindo, inclusive, na mesma família: em 1975, o avô paterno de Carlos Henrique também foi assassinado pela polícia com um tiro na cabeça. A avó (na época ainda grávida da mãe de Carlos Henrique) foi ao Batalhão de São Cristóvão, denunciou a ação

policial, dando início a um processo de investigação. Mesmo contando com depoimentos de testemunhas do assassinato, o processo resultou num julgamento “sigiloso”, onde a entrada dos familiares e amigos da vítima foi proibida. Até hoje o resultado do julgamento não foi comunicado à família da vítima.

III.4 - MARÉ, 13/10/06

No feriado do Dia das Crianças, moradores e amigos do Complexo da Maré realizaram uma passeata na comunidade Nova Holanda. Os moradores reivindicavam justiça, em função da morte de cinco jovens de comunidades diferentes, num espaço de 30 dias. Apoiada por 20 entidades que atuam na luta pelos Direitos Humanos, ONG’s e associações comunitárias, a manifestação “Viva a Criança Viva” reuniu cerca de mil pessoas, segundo seus organizadores. Durante a manifestação os participantes pararam em frente à saída do Batalhão da Maré e protestaram contra a violência policial, expondo cartazes com frases que reivindicavam paz, justiça e mudanças na política da Segurança Pública. A manifestação fechou parcialmente o trânsito na Avenida Brasil. Durante o percurso, foram exibidas faixas que lembravam os jovens assassinados, além de gritos com frases como “Não ao **caveirão**. Queremos mais dinheiro pra saúde e educação” e “A polícia só mata jovem preto”.

Após as recentes declarações do atual governador (durante sua campanha eleitoral prometia acabar com o uso dos blindados) serem contrariadas pelo seu Secretário de Segurança Pública e por todas as operações policiais realizadas desde sua posse, não há razões para crer numa mudança das práticas governamentais de controle da criminalidade nas áreas pobres. Todavia, o movimento contra o Caveirão vem lentamente crescendo. No dia 13 de março de 2006, diversos movimentos sociais, ONG’s, moradores de comunidades e familiares de vítimas da violência policial iniciaram uma campanha internacional simultaneamente no Rio de Janeiro e em Londres contra a utilização do blindado “Caveirão” pela Polícia Militar e Civil do Rio de Janeiro²⁰. No Brasil, o lançamento ocorreu em frente à Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

²⁰ Ver mais informações em: www.global.org.br.

Desde então, aos poucos o movimento agregou apoio de movimentos sociais, ONG's, grupos universitários e diversas organizações populares, conseguindo dar abertura a um debate público sobre o tema. No carnaval de 2007, a Escola de Samba Porto da Pedra, em seu enredo que abordou a África do Sul, apartheid social, Nelson Mandela, etc. citou também o “Caveirão”.

Porém, após diversas tentativas frustradas dos grupos da sociedade civil, ainda não se conseguiu criar um canal de diálogo com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e sua Secretaria de Segurança Pública. A posição do Poder Judiciário, assim como do Governo Federal ainda silencia. No plano das estratégias governamentais do Estado do Rio de Janeiro atualmente impera o discurso oficial da necessidade de proteção do policial em situação de guerra. Tal ótica militarizada se baliza na demonização das áreas pobres da cidade e na glorificação do combate armado contra o “inimigo público” do Estado - o tráfico de drogas.

Dentro do presente debate sobre segurança pública, a perspectiva é de que o uso dos veículos blindados continue nos mesmos termos draconianos em que se encontra. De tal modo enseja-se o que se pode denominar genocídio de Estado, visto que trata-se de extrema letalidade de violência institucional em alvos de claro recorte étnico-racial. Embora a posição governamental oficial seja em favor do emprego do “caveirão” apenas em momentos “especiais” e “de exceção”, na prática, o que vemos é um uso cada vez mais incisivo, regular e cotidiano sendo justificado pelo discurso do “estado de exceção” proporcionado pela atual “guerra contra o tráfico”.

Nas palavras de Luis Eduardo Soares “o veículo blindado do Batalhão de Operações Policiais Especiais, da PMRJ, chamado caveirão, não é um engenho mecânico destinado a transportar, em segurança, profissionais das instituições policiais, mas um sintoma, quase um ato-falho, um lapso da política de guerra, de forte matiz racista e classista, aplicada pelo governo do Estado²¹”.

²¹ SOARES, Luis Eduardo. **A Política do Caveirão**. Acessado em: www.luizeduardosoares.com.br/docs/le_caveiro.doc.

Diante da gravidade das violações de direitos fundamentais ora expostas é absolutamente plausível cogitar-se demanda em juízo com o fulcro de atribuir inconstitucionalidade à utilização do blindado “caveirão” enquanto política pública. Entre as diversas normas e princípios constitucionais flagrantemente infringidos em função da referida medida de segurança pública destaca-se **a proteção à vida e dignidade da pessoa humana, a prestação universal do serviço público de segurança, direito à convivência comunitária, direito à locomoção, e a incolumidade física e psicológica das crianças e dos adolescentes, e demais moradores das comunidades atingidas,** direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e nos diversos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, por se tratar de medida desproporcional, que não atende às finalidades a que se propõe aprioristicamente, potencializando a violência a partir da concepção de segurança pública como combate ao inimigo.

IV - CONTROLE DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA “CAVEIRÃO” E A PROPOSIÇÃO DE REMÉDIOS CONSTITUCIONAIS

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

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

O argumento central a favor da utilização do “Caveirão” parte da premissa de que é preciso garantir a incolumidade física e a vida dos policiais no exercício de sua função, que compreende alto risco. A polícia tem o direito legítimo de se proteger enquanto atua. Mas, tem também o dever de proteger as comunidades a que

está servindo. O constitucionalismo contemporâneo designa uma regra a ser seguida sempre que se está diante de um conflito de direitos fundamentais - o Princípio da Proporcionalidade. Na hipótese do “Caveirão”, sumariamente, há um suposto conflito entre a segurança pública e dos policiais x segurança dos moradores e a dignidade da convivência comunitária.

Para avaliar se o “Caveirão” como medida governamental é constitucional faz-se necessário contrastá-lo com as regras do Princípio da Proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito²².

O “Caveirão” não é medida adequada, pois não atinge a finalidade a que se pretende, qual seja assegurar a incolumidade física e a vida dos policiais no exercício de sua função. Dados estatísticos dão conta de que mais de 820 policiais civis e militares foram assassinados entre 1999 e 2004 no Estado do Rio de Janeiro. Notamos que a opção do “Caveirão” despreza o fato de que 70% de tais mortes ocorreram fora de serviço, sobretudo no chamado “bico”. Todavia, com relação à letalidade policial é necessário destacar que entre 1997 e 2006 foram oficialmente assassinadas 7.244 pessoas, com o recorde de 1.330 mortes em 2007.

O blindado “Caveirão” não se configura uma medida necessária, visto que existem meios menos gravosos de assegurar a segurança pública, a incolumidade física e a vida dos policiais através de políticas de inteligência e que respeitem os direitos humanos das comunidades.

Afinal, a utilização do “Caveirão” não passa pelo teste da proporcionalidade em sentido estrito, que expressa o confronto entre vantagens e desvantagens da medida. As possíveis vantagens da utilização do “Caveirão” seriam a diminuição dos riscos da ação policial. Como visto, pesquisas empíricas demonstram que o índice de baixa de policiais aumentou. Por outro lado, as desvantagens são latentes, violações sistemáticas dos direitos fundamentais dos moradores das comunidades.

²² ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 19 - - (Edição consultada sem data).

Pelo exposto, vemos que estamos diante de uma medida desproporcional do poder público. Portanto é absolutamente plausível demandar junto ao Poder Judiciário a inconstitucionalidade da utilização do blindado “Caveirão”.

Segundo versa a doutrina sobre a temática, o controle jurisdicional para materialização de direitos fundamentais por meio de políticas públicas encontra mais amparo em sede de ações de natureza coletiva ou abstrata²³. Para cumprir o juízo de constitucionalidade do blindado caveirão enquanto política pública é possível cogitar três instrumentos jurídicos distintos: mandado de segurança coletivo, *habeas corpus* coletivo e ação civil pública.

Entretanto, a respeito da tutela coletiva do mandado de segurança (art. 5º, LXIX e LXX, da Constituição Federal e Lei nº 1.533/51) ainda que a utilização do blindado possa ser considerada ato ou omissão de autoridade pública inconstitucional, portanto ilegal e ofensivo ao direito de imensos contingentes populacionais, de maneira líquida e certa, esbarra-se no obstáculo do prazo para impetração. Segundo o art. 18 da Lei nº 1.533/51, o prazo para requerer mandado de segurança extingue-se-á 120 dias após a ciência do ato impugnado, filigrana jurídica que torna impossível o referido pleito por via deste remédio constitucional.

O *habeas corpus* (artigo 5º, inciso LXVIII) é um writ que tem por fulcro defender o direito à liberdade, em especial o direito à locomoção, direito fundamental de ir e vir, por ilegalidade ou abuso de poder. Assim, o *habeas corpus* em tutela coletiva seria um instrumento adequado para garantir o direito de ir e vir aos moradores das comunidades periféricas sitiadas nas operações em que há incursões do

²³ Sobre o controle jurisdicional de políticas públicas ver: BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: o Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático**. *Revista de Direito do Estado*, v. 3, 2006, p. 17-54. BUCCI, Maria Paula Dallari. **As políticas públicas e o direito administrativo**. *Revista Trimestral de Direito Público* nº 13, 1996 p. 134-144. COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. *Revista dos Tribunais* nº 737, 1997 p. 11-22. FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. KRELL, Andreas Joachim. **Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais**. In: A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Controle Judicial dos Atos Administrativos**. *Doutrina RDP* nº 65. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

blindado. Seria, pois, impetrado em sua feição preventiva, com o intuito de impedir que a violência ou coação se efetive. Contudo, o cabimento do *habeas corpus* pertine mais à proteção dos direitos do coato e menos se afeiçoa ao controle jurisdicional de políticas públicas, fato que lhe conferiria teor meramente simbólico na ação que se pretende.

Somos levados a crer que o instrumento jurídico mais apropriado ao controle de constitucionalidade à utilização do veículo blindado “caveirão” trata-se da ação civil pública. A Constituição Federal em seus arts. 5º, XXXV, e 129, III, não restringe seu objeto material, uma vez que consagra o princípio da não-taxatividade da ação civil pública. A proteção da dignidade da pessoa humana, ou mesmo a segurança pública, é o interesse difuso das comunidades invadidas pelo “caveirão”. O direito à segurança tem as características de um direito difuso, como traçadas pelo art. 81, I, do CDC: transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (residir numa favela), e encontra sua garantia no art. 129, III, da Constituição, enquanto é também expressão de um interesse coletivo.

A ação civil pública (Art. 129 da Constituição Federal e Lei nº 7.347/85) tem se destacado no âmbito da jurisprudência como remédio jurídico adequado ao pleito de políticas públicas a fim de garantir a efetividade da Constituição Federal. Comumente vem sendo admitida na esfera dos direitos fundamentais sociais como saúde, educação bem como políticas para a infância.

Na linha a que nos referimos, convém registrar entendimento emanado pelo STJ na presente seguinte ementa:

"Administrativo e processo civil. Ação civil pública. Ato administrativo discricionário: Nova visão. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autorizam que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido"²⁴.

²⁴ Dados do precedente.

Não vemos qualquer obstáculo hermenêutico à sua abrangência às políticas públicas de segurança, ao contrário em função da violação à esfera nuclear dos direitos fundamentais envolvidos sua acolhida configura-se dever jurídico de proteção inarredável ao intérprete constitucional.

Tal tutela coletiva deve ter como pólo passivo o Estado do Rio de Janeiro, e justifica-se a impetração também contra a União Federal, em litisconsórcio passivo, para que cumpram o seu dever de garantir a incolumidade do direito à liberdade (garantindo o direito de ir e vir) e à vida (evitando mortes), mediante segurança pública adequada à proteção desses direitos e interesses. O direito à segurança dos moradores das comunidades de periferia é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo ao Estado o dever de (prestar) segurança, inclusive mediante efetivação de tutela antecipada (art. 461 do CPC).

Dentre os legitimados ativos a propôr essa edificante postulação estariam tanto o Ministério Público, como entidades da sociedade civil com destacado espírito público na questão.

Cumprir redigir que é de ser repensada a atuação do *Parquet*, uma vez que a Constituição Federal de 1988 viabilizou um novo papel ao Ministério Público, colocando no fortalecimento dessa instituição os anseios de um órgão capaz de viabilizar, pelo direito de ação, a implementação dos imperativos do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal aponta, no art. 127, que compete ao *Parquet* à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A LC 75/1993 e a Lei 8.625/1993 regulam as tarefas institucionais do Ministério Público no Brasil.

Mas, sem sombra de dúvidas tem significado expressivo o fato da propositura da ação partir de legítimo representante do movimento da sociedade civil - que congrega movimentos sociais, ONG's, associações de moradores e grupos

universitários - que têm se organizado para resistir à barbárie institucional promovida pelas políticas de lei e ordem, e que encontra no “caveirão” seu símbolo máximo.

V - CONCLUSÃO

“Desconfiai do mais trivial,
na aparência singela.
E examinai, sobretudo, o que parece
habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito como
coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de
mudar.”
(Bertold Brecht)

À guisa de conclusão, tentaremos sintetizar as temáticas desenvolvidas no decorrer do trabalho:

1. De pronto, é preciso mais uma vez ressaltar que não se pretendeu, com o exposto, apresentar noções acabadas ou peremptórias. O argumento central do texto, qual seja, a admissibilidade do controle judicial de políticas públicas de segurança, é, de fato, embrionário na doutrina e assaz polêmico;

2. Vale ressaltar que ao eleger tal temática não pactuamos da idéia de que a judicialização das lutas sociais é o caminho para a consolidação de uma esfera pública capaz da generalização institucional da cidadania. Conforme Jürgen Habermas, entendemos que a esfera pública dita não-oficial é a instância que concretamente produz e induz à transformação social, alimentada pelos movimentos sociais e as entidades da

sociedade civil organizada (HABERMAS, Jurgen). Aqui vale lembrar Antônio Negri em sua formulação sobre o Poder Constituinte Imanente. Diz o cientista político italiano que o poder constituinte deve emergir do processo interlocutório que estreita os governos democráticos dos movimentos sociais. A organização das lutas da multidão é o verdadeiro motor da consolidação da democracia (NEGRI, Antônio);

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

4. Não obstante as críticas à legitimidade (separação de poderes e dificuldade contra-majoritária) e à operacionalidade (questão da macro-justiça e limite da reserva do possível) prospera o juízo de constitucionalidade sobre políticas públicas, com incidência ainda maior sobre medidas de prestações positivas de direitos fundamentais;

5. Admite-se a justiciabilidade de políticas públicas em ações individuais, coletivas ou abstratas, sendo as duas últimas mais adequadas ao referido juízo de constitucionalidade;

6. O conceito de ordem e segurança públicas são conceitos abertos no texto constitucional, porém devem ser interpretados conforme a constituição materializando-se em políticas públicas compatíveis com vontade constitucional – resguardando os direitos fundamentais²⁵;

²⁵ Sobre uma conceituação de segurança pública compatível com a vontade constitucional ver: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e definição dos órgãos de execução das políticas**, mimeo, 2007. SULOCKI, Victoria-Amália de B.C. de. **Segurança Pública e Democracia – Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007. CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré, DORNELLES, João Ricardo W. (org.). **A Polícia e os Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1998.

7. As políticas de segurança pública, baseadas na concepção de combate, que têm norteado a *práxis* das agências policiais no Rio de Janeiro constituem flagrante ameaça aos direitos fundamentais e à própria noção de Estado Democrático de Direito;

8. Segurança pública é ao mesmo tempo poder de polícia e serviço público. Portanto, constitui direito de defesa e prestações positivas (direitos de primeira e segunda geração). Nessa linha, o constituinte de 88 previu a participação popular na formulação e execução das políticas de segurança pública, imprescindível para consolidação de uma esfera pública de cidadania;

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

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

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

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

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

14. Os abusos de poder na prestação do serviço de segurança pública acarretam a responsabilização da administração pública e o direito de regresso dos cidadãos violados;

15. O blindado “caveirão” trata-se de política pública de segurança desproporcional e, portanto, inconstitucional por infringir, de forma sistemática, os direitos fundamentais, como a vida, a dignidade humana, o direito à locomoção e à convivência comunitária, em sua utilização em incursões pelas comunidades periféricas;

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

Por fim, a luta democrática da sociedade civil organizada, e de membros do Poder Judiciário imbuídos do seu dever de efetivação de justiça material, em demanda pelo fim da circulação do blindado “caveirão” é um brado pela afirmação histórica e concretizadora dos direitos fundamentais em contraponto à barbárie. Ainda que inúmeras sejam as injustiças perpetradas às comunidades pobres por este país, incansáveis devem ser os almejam a sociedade enfim justa, humana e solidária.

VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boi tempo Editorial, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 19 - -. (A edição consultada não possuía data).

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

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: o Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático.** Revista de Direito do Estado, v. 3, p. 17-54, 2006.

BATISTA, Nilo. **Política criminal com derramamento de sangue.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 20, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BAUMAN, Zigmunt. **Em Busca da Política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Lisboa: Difusão Editorial Ltda., 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **As políticas públicas e o direito administrativo.** Revista Trimestral de Direito Público nº 13, 1996, p. 134-144.

CANO, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré, DORNELLES, João Ricardo W. (org.). **A Polícia e os Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** Revista dos Tribunais nº 737, 1997, p. 11-22.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflitos e Segurança: Entre Pombos e Falcões.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

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

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREIXO, Marcelo. **Crime, Território e Política**. In *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, nº 15. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e realidade**. v. II Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1997.

JUSTIÇA GLOBAL. **Relatório Rio: Violência Policial e Insegurança Pública**. Rio de Janeiro, 2004.

KRELL, Andreas Joachim. **Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais**. In “A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Controle Judicial dos Atos Administrativos**. Doutrina RDP nº 65. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

NEGRI, Antônio, HARDT, Michael. **Glob(AL): Biopoder e luta em uma América Latina globalizada**. RJ-SP: Editora Record, 2005.

NEGRI, Antônio. **O Poder Constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade**. Rio de Janeiro: DPeA editora, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, Luis Eduardo. **A Política do Caveirão**. Acessado em: <www.luizeduardosoares.com.br/docs/le_caveiro.doc>.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e definição dos órgãos de execução das políticas, mimeo, 2007.

SOUZA, Taiguara L. S. **Controle Judicial de Políticas Públicas de Segurança: o caso do blindado caveirão**.

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

VERANI, Sérgio. **Assassinatos em Nome da Lei**. Rio de Janeiro: Aldebarã, 1996.

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

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do Nada**: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: REVAN, 2007.