

ATO DE FALA: A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO EXPLICADA PELA TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

ACT OF SPEECH: THE FEDERAL INTERVENTION IN RIO DE JANEIRO EXPLAINED BY THE SECURITIZATION THEORY

*Por Leticia Cruxen Godinho**

RESUMO: O conceito de securitização apresenta-se como uma lente da Teoria do Discurso para se pensar a Segurança Internacional. Frente à temas securitizados, o discurso tem papel fundamental para reformar as delimitações entre legal e ilegal, interno e externo, amigo e inimigo. É a partir deste aparato conceitual que a Escola de Copenhague demonstra como estados de exceção podem ser constituídos e mantidos no mundo contemporâneo. O presente trabalho preocupa-se em trabalhar tal dinâmica e apresentar sua característica transversal, capaz de ser apropriada em diversos contextos, como por exemplo, na construção da intervenção federal autorizada no Rio de Janeiro em 2018.

Palavras-chaves: Securitização; Estado de Exceção; Rio de Janeiro; Intervenção Federal

ABSTRACT: The concept of securitization presents itself as a Discourse Theory's lens in order to think about International Security studies. Facing securitized themes, discourse plays a fundamental role in reforming the delimitations between legal and illegal, internal and external, friend and enemy. Through this conceptual apparatus, the Copenhagen School demonstrates how states of exception can be constituted and maintained in the contemporary world. The present work is concerned with working with this dynamic and presenting its cross-sectional characteristic, capable of being appropriate in several contexts, such as the construction of federal intervention authorized in Rio de Janeiro in 2018.

Key-words: Securitization; State of Exception; Rio de Janeiro; Federal Intervention

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a intervenção federal autorizada no

* (INEST\UFF)

estado do Rio de Janeiro em 16 de fevereiro de 2018, a partir da utilização do aparato conceitual introduzido pela Escola de Copenhagen, mais especificamente, pela teoria da securitização. A intervenção federal é um procedimento previsto na constituição federal, contudo, no caso do Rio de Janeiro, apresenta-se de uma forma excepcional e inédita. O trabalho parte do entendimento de que essa excepcionalidade é justificada pela construção de que o estado e o país sofrem uma ameaça existencial representada pela desordem pública.

A teoria de securitização, portanto, estuda como questões dentro do ordenamento padrão podem adquirir um teor de urgência e prioridade após um empreendimento discursivo que convence a audiência que tal questão trata-se de sobrevivência. A segurança pública do Rio de Janeiro passa a ser vista como primordial, acima de outros aspectos da administração pública, por consequência de uma construção de inimigo que necessita ser combatido a qualquer custo. Esse inimigo, identificado como “o crime organizado”, na realidade é uma qualificação um tanto abstrata, o que torna ainda mais complexo o uso da força sob circunstâncias de exceção.

O trabalho não pretende avaliar se as justificativas apresentadas tem valor ou não, apesar de apontar que a securitização não toma forma necessariamente contra uma ameaça real, mas sim com o convencimento de que há uma ameaça. Procura, de fato, evidenciar como o discurso é elemento essencial no contexto estudado, conforme apresentado pelos autores da escola de Copenhagen. As intenções, interesses e construções de identidades são característicos do processo de securitização e podem ser identificados no caso da segurança pública do Rio de Janeiro.

De forma a introduzir os elementos da retórica para o estudo da intervenção federal, o trabalho apoia-se no pronunciamento do presidente Michel Temer no dia 16 de fevereiro de 2018. Assim, a primeira seção deste trabalho abordará brevemente a teoria da securitização e suas contribuições para os Estudos de Segurança Internacional. A segunda seção explicará o que é a intervenção federal e porque ela se apresenta como uma medida extraordinária. Por fim, a última seção abordará o conceito de “ato de fala”, a construção do discurso que legitima as medidas extraordinárias e, por consequência, viabiliza a securitização.

A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

O fim da Guerra Fria marca um ponto de inflexão para os Estudos de Segurança Internacional, permitindo o aprofundamento de temas marginalizados pelos teóricos realistas até então. Tal fenômeno é observado a partir do afrouxamento da iminência da guerra total pela ameaça nuclear e da consolidação do processo de globalização do sistema internacional, criando campo para o debate de segurança relacionada à ameaças tidas como não-estatais, dentre elas, por exemplo, o terrorismo e o narcotráfico.

Teóricos da Escola de Copenhagen, dos quais pode-se destacar Barry Buzan e Ole Wæver, são responsáveis por propor análises de novas perspectivas das problemáticas da segurança internacional, contribuindo especialmente para o desenvolvimento da Teoria da Securitização, na qual o presente trabalho se apoia. Em *Security: a New Framework for Analysis* (1998), Buzan e Wæver propõem que, para além do setor militar, a segurança pode ser

estudada em diferentes unidades analíticas, ampliando a natureza das ameaças para os setores econômico, político, societal e ambiental.

A partir dessas novas esferas, a securitização seria a forma extremada da politização. Dessa maneira, por exemplo, a preocupação com as emissões de carbono ou com o desmatamento sairiam da esfera do debate político e seriam objetos de medidas extraordinárias, levadas a cabo pelo Estado para proteção. Para que o Estado possa tratar o assunto como prioridade urgente e absoluta, o conceito de “ameaça existencial” é acionado em prol de identificar tais medidas como justificáveis.

A securitização, portanto, caracteriza-se pela quebra dos procedimentos normais, pela alocação de recursos antes não destinados, pela atenção e prioridade frente a outras questões, em função de garantir a sobrevivência do Estado. Tal ameaça, no entanto, não é necessariamente real, mas sim construída e apresentada para tornar-se referência de efeitos políticos. A securitização é, essencialmente, um empreendimento discursivo e retórico, um “ato de fala” aceito e compreendido pela audiência:

“If one can argue that something overflows the normal political logic of weighing issues against each other, this must be the case because it can upset the entire process of weighing as such: ‘If we do not tackle this problem, everything else will be irrelevant (because we will not be here or will not be free to deal with it our own way)’. Thereby, the actor has claimed a right to handle the issue through extraordinary means, to break the normal political rules of the game (e.g. in the form of secrecy, levying taxes or conscription, placing limitations on otherwise inviolable rights, or focusing society’s energy and resources on a specific task). “Security” is a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue - not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat.” (BUZAN; WAEVER; WILDE. 1998)

A próxima seção desenvolverá como a intervenção federal pode ser caracterizada como um cenário de exceção. Sua natureza arbitrária, desde seu procedimento burocrático à sua atuação nas ruas, estabelece um cenário de exceção possibilitado pelo processo de securitização.

A INTERVENÇÃO FEDERAL

A intervenção federal é um procedimento previsto na Constituição brasileira no Título III, Capítulo VI, em seus artigos 34, 35 e 36, como resposta para diversos cenários de exceção à procedimentos ordinários, entre eles no que se refere à preservação da ordem pública. Como explicita sua denominação e seu texto, a responsabilidade pela intervenção é exclusiva do governo federal, ou seja, do Presidente:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (EC no 14/96 e EC no 29/2000) (...) III-pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;” (Constituição Federal Brasileira, Título III, Capítulo VI, art. 34º)

A intervenção pode ser acionada à pedido do poder executivo do estado ou município, do poder legislativo ou judiciário. No caso do Rio de Janeiro, a intervenção federal deriva diretamente do histórico recente de crise financeira e do aumento exponencial de ocorrências durante o carnaval, o que por fim levou o governador Luiz Fernando Pezão a solicitar apoio da União. Nesse caso, o interventor assume a pasta da Secretaria de Segurança Pública do Estado, tendo acesso às polícias, bombeiros, inteligência e, se demandado, dos cofres e bens públicos.

O texto do Decreto 10\2018, que autoriza a intervenção, entre outras especificações e ordenamentos, estabelece o seguinte:

Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto.

Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar. (Decreto 10\2018)

Destaca-se o artigo segundo pois trata-se de um cenário inédito para a Constituição de 1988. Desde a redemocratização, cargos de governo possuem natureza estritamente civil. Se o interventor, por definição, tem poderes de governo, mas possui uma natureza militar, no lugar teremos uma intervenção militar. E uma intervenção militar é terminantemente inconstitucional. Nos deparamos com uma exceção à regra. Como justificá-la?

A Teoria da Securitização nos permite entender o movimento que eleva a política para além das regras e procedimentos regulatórios e éticos (HOFF, 2017). Diante dos argumentos apresentados para promover a intervenção federal no Rio de Janeiro, podemos identificar a construção de um inimigo, traduzido na desordem pública, que é colocado como ameaça existencial ao Rio de Janeiro e ao país como um todo. Sabemos que frente à uma ameaça existencial, medidas excepcionais e violações de leis serão toleradas pela sociedade pois ela, afinal, consente e corrobora com o exposto.

A securitização da segurança pública no Rio de Janeiro é fruto de um processo de massificação do argumento de que o crime organizado é o agente da violência que vitima a sociedade brasileira. A intervenção e a consequente securitização demonstram o caráter emergencial e primordial da segurança pública sobre outros aspectos da administração pública (saúde, educação, infraestrutura, finanças, por exemplo) e sobre outros aspectos da vida em sociedade (religião, cultura, por exemplo). Assim, para qualificá-la como prioridade, o empreendimento discursivo é fundamental para o convencimento e, só quando aceito pela audiência torna a securitização aplicável.

A seguir, diante da perspectiva do ato de fala, busca-se enfatizar o caráter identitário que a retórica a favor da intervenção carrega de forma a legitimá-la. A abordagem da segurança pela ótica societal admite que ela carrega características e modo de vida que o inimigo além de não possuir, coloca em perigo. No contexto do Rio de Janeiro os elementos de retórica foram retirados e analisados, por este trabalho, através do pronunciamento do presidente Michel Temer a respeito do Decreto Legislativo 10/2018. Seu pronunciamento será esmiuçada na seção seguinte, à luz do conceito do ato de fala e da construção do inimigo, central para a concretização da securitização de um setor.

O ATO DE FALA: CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE FRENTE À AMEAÇA EXISTENCIAL

Em 16 de fevereiro de 2018, o presidente Michel Temer, fez um pronunciamento oficial sobre o decreto que autoriza a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. A partir de seu discurso e entendendo a centralidade do ato de fala para a securitização, podemos destacar elementos que indicam a relação administração pública-segurança pública-sociedade pretendida através da intervenção:

“Venho até você para fazer uma importante comunicação. Você sabe que o crime organizado quase tomou conta do estado do Rio de Janeiro. É uma metástase que se espalha pelo país e ameaça à tranquilidade de nosso povo. Por isso, decretei hoje intervenção federal na Segurança Pública no Rio de Janeiro. Tomo medida extrema porque assim exigiram as circunstâncias.” (TEMER, 2018)

O crime organizado, posicionado aqui como a “ameaça à tranquilidade do nosso povo”, torna-se mais alarmante quando “se espalha pelo país”. O cenário de violência extrapola, inclusive, os limites do estado do Rio de Janeiro e, portanto, torna-se uma ameaça ao Brasil como todo. Contando que a natureza da ameaça à segurança justifica o uso de medidas extraordinárias para combatê-la (BUZAN; WAEVER; WILDE. 1998), ao afirmar que tomou “medida extrema porque assim exigiam as circunstâncias”, Temer coloca-se em posição de legitimidade para atuar como julgar necessário. Marca-se, assim, o ato de fala que estabelece a securitização.

O próximo trecho do pronunciamento de Temer toca em questões centrais que dão ênfase à utilização do discurso como uma representação social (HOFF, 2017). Aqui, a construção de uma identidade é explorada com o objetivo final de angariar aceitação da audiência ao movimento de securitização:

“O governo dará respostas duras, firmes e adotará todas as providências necessárias para derrotar o crime organizado e as quadrilhas. Não aceitaremos mais passivamente a morte de inocentes. É intolerável que estejamos enterrando pais e mães de família, trabalhadores honestos, policiais, jovens e crianças.” (TEMER, 2018)

Valores identitários são adicionados ao contexto: o povo brasileiro honesto, trabalhador e inocente sofre com a violência exercida pelo “outro”.

Partindo do conceito de segurança societal debatido em *Security: New Framework of Analyses* (1998), a construção de que existe um “nós” (e por consequência, um “eles”) pode criar um argumento socialmente poderoso de que o que está em jogo é uma identidade, um modo de vida, valores morais e éticos e, assim, justificar ações extremas para a sua proteção. O que é possível retirar do pronunciamento de Temer, enfim, é a expectativa de que a sociedade identifique no agente “crime organizado” o seu maior inimigo e consente com quaisquer medidas produzidas para combatê-lo.

Sabemos, no entanto, que referenciais como “o crime organizado” e “o tráfico de drogas” são abstratos. O tráfico de drogas não usa uniforme. Ele é fruto das dinâmicas e contradições de uma sociedade e, a priori, não tem rosto, não tem origem, não tem perfil. O tráfico de drogas percorre os apartamentos dos bairros nobres, os altos escalões do governo e os barracos nas comunidades pobres. De alguma forma, porém, é preciso demarcar o “nós” e afastá-lo do “eles”. A securitização da segurança pública atua no recorte societal do que foi construído como o inimigo. Nesse cenário, sua jurisdição é a favela.

As comunidades pobres são entendidas pelos oficiais de segurança pública como territórios violentos *per se* (MENDONÇA, 2015). Assim, grande parte do direcionamento do combate à criminalidade no Rio de Janeiro e no Brasil tem sido no local onde entende-se que o criminoso naturalmente habita. Quando Temer anuncia “a desordem é a pior das guerras”, enfatiza o caráter prioritário que o inimigo interno, agente da desordem, tem sobre qualquer outra ameaça, e assim, coloca-o como objeto a ser neutralizado ou exterminado pela binômio amigo-inimigo (SCHMITT, 1996). Como afirma Mendonça (2015), “dentro deste espaço [a favela], o ator soberano, temporariamente representado pelas forças policiais e militares, detém o poder de decisão sobre a vida que pode ser exterminada, sobre seu futuro e seu tratamento, prescindindo da aplicação do ordenamento jurídico padrão”.

Hoje, o Exército atua intensivamente na Vila Kennedy, na Zona Oeste, local elencado pelo General Braga Neto como “laboratório” para atuação da intervenção antes de se expandir para outras favelas. A securitização da segurança pública no caso estudado por este trabalho, trata-se, portanto, da suspensão das regras jurídicas e procedimentos ordinários no que tange a natureza do interventor e a aplicação da violência de forma irrestrita à um grupo determinado mas abstrato, para fins justificados como de sobrevivência.

A ressignificação do papel de cada esfera, seja ela a sociedade, a administração pública ou a segurança pública, é elaborada pela retórica do presidente a fim de concretizar o movimento de securitização. Por exemplo, a imagem dos “homens e mulheres de bem”, acessada por Temer em seu discurso, qualifica positivamente aqueles que apoiam as medidas extraordinárias do governo e distingue o “nós” do “eles”. A administração pública, por outro lado, assume um papel excepcional, com a atuação de um militar na função de governo. E por fim, a segurança pública é o destino de atenção e recurso, motivo da suspensão das regras, objeto de intenções políticas que a tornam prioridade sobre outros aspectos da vida pública.

CONCLUSÃO

A teoria da securitização pretende-se uma análise de como os Estados atuam no âmbito da segurança. Especialmente durante o pós-Guerra Fria, questões de diversas naturezas passaram a serem politizadas e, dentro da nova lógica de ameaças não-estatais, a serem securitizadas. Esse movimento percorre, fundamentalmente, a dificuldade de se identificar inimigos fora da esfera militar. Ameaças econômicas, ambientais, sociais não praticam a guerra e a violência características dos poderes estatais e, portanto, devem ser percebidas de outras maneiras. Essa é a atribuição do discurso.

Os autores da teoria da securitização defendem que a identificação de ameaças parte

primeiramente da sua construção como tal. O empreendimento discursivo promove o convencimento de que o elemento x, e não o y ou z, compromete a existência do Estado e, assim, obtém apoio e legitimidade para combatê-lo. Para o movimento de securitização, contudo, combater uma ameaça existencial implica na suspensão de regras e ordenamentos padrões pois trata-se de um cenário extraordinário. Cria-se a partir daí um estado de exceção com a prerrogativa da sobrevivência.

O presente trabalho empenhou-se em demonstrar como a intervenção federal do Rio de Janeiro faz parte da lógica securitizadora. O crime organizado é identificado, através do aparato discursivo, como o inimigo essencial da ordem pública e, quando relacionado à “guerra”, torna-se uma ameaça existencial ao Brasil como todo. A intervenção federal, diante da sua arbitrariedade em eleger o General Walter Souza Braga Neto como interventor, suspende o caráter civil do cargo previsto na Constituição. Militariza a segurança pública do Rio de Janeiro colocando o oficial treinado para identificar e exterminar o inimigo externo, à tratar com a sua própria população. E, mais grave, a intervenção transpõe o conceito abstrato de “crime organizado” para um território específico, a favela, a comunidade pobre.

Os elementos aqui analisados a respeito do pronunciamento do Presidente Michel Temer determinam a construção de um inimigo. Adjetivos como “inocente”, “honestos”, “homens e mulheres de bem” e categorias como “trabalhadores”, “crianças”, “pais e mães” pretendem estabelecer tudo que o inimigo não é. Uma identidade exclui a outra. Assim, o “outro” é o recorte societal que admite medidas extraordinárias e truculentas, as quais, no contexto do estado do Rio de Janeiro, foram autorizadas pelo Decreto 10\2018.

REFERÊNCIAS

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner, 1998.

HOFF, Natali. George W. Bush e a Securitização do Terrorismo após os Atentados de 11 de Setembro de 2001. **Conjuntura Global**, vol. 6 n. 2, p. 246-266, 2017.

MENDONÇA, Thaianne. Política de segurança e a construção do conceito de “inimigo interno” no Brasil. In: **Seminário de Ciência Política**, 1, 2015, Porto Alegre. Anais...Porto Alegre: 2015.

SCHMITT, Carl. **The Concept of the Political**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.