

A normalização do estado de exceção no Brasil. O triedro polícia militar, forças armadas e milícias

Resumo executivo da apresentação na Fiocruz, maio de 2023

Luís Antônio Francisco de Souza (Unesp-Marília)

Carlos Henrique Aguiar Serra (UFF)

Introdução

Uma das características predominantes do estado brasileiro é a tutela militar da segurança pública. Esta tutela vem se expressando, desde a ditadura de 1964-1985, de forma tripla:

- a) Militarização da polícia e da segurança pública;
- b) Policialização das forças armadas, particularmente o exército;
- c) Milicianização da segurança pública.

A presente reflexão tem como pano de fundo empírico a persistência da violência policial, particularmente no estado de São Paulo, a intervenção militar no Rio de Janeiro em 2018 e as novas configurações das milícias nas periferias urbanas do Rio de Janeiro.

O cenário político-institucional posterior ao golpe de 2016 contribuiu para a expansão dessa tutela para a política e, com isso, o aprofundamento desse triedro.

Breve definição de estado de exceção

O referencial teórico que orienta essa discussão busca inspiração no conceito de estado de exceção de Giorgio Agamben. Estado de exceção é, fundamentalmente, a suspensão da vigência da lei. A própria regra, para vigorar e ter força de lei, define suas exceções, ou seja, as situações em que sua validade é suspensa. Segundo o autor, o poder político do estado funda-se num duplo processo de excepcionalidade: soberania e sacralidade. O soberano é aquele que define a regra da lei e se coloca ao mesmo tempo fora e acima dela; o *homo sacer*, cuja morte não é considerada homicídio, é o

complemento necessário da soberania. O estado de exceção existe em todos os ordenamentos legais na forma das medidas de exceção que, em decorrência de fatores históricos e sociais, tendem a se tornar permanentes. Nesse sentido, todo militarismo corresponde ao estado de exceção, pois a guerra é suspenção do interdito da morte, para que fins estratégicos sejam atingidos. O apelo constante ao militarismo é indicador de um estado de exceção que se torna normalizado.

Militarização da polícia

Polícia Militar é um termo que sempre nos pareceu um oximoro. Em SP, na última década do século XIX, havia a opção de criação de um grupamento policial de caráter civil, como a Companhia de Urbanos, depois a Guarda Cívica e depois Guarda Civil. Mas o governo estadual optou pela criação de uma espécie de *standing army* para o controle da dissidência política assim como como proteção de seus interesses no plano nacional. Sendo assim, foi criado o Corpo Policial Permanente que depois seria refundado como Força Pública. A Força Pública então se tornou braço militar do governo republicano, sendo utilizada para auxiliar o exército no massacre de Canudos e na repressão às greves operárias entre 1908 e 1917. Ela foi utilizada para reprimir o movimento dos tenentes, foi empregada como “pequeno exército paulista” na chamada revolução constitucionalista e foi amplamente empregada como braço repressivo do Estado Novo. Mesmo no interregno democrático de 1945 a 1964, a Força Pública permaneceu altamente militarizada.

E seu papel na repressão política contra as oposições aumentou significativamente durante a ditadura militar, com a criação da Polícia Militar, em 1969. A PM passou a ter competência *exclusiva* pelo policiamento ostensivo e tornou-se a força de reserva do Exército. A doutrina de segurança nacional marcou uma das mais duráveis características da segurança pública: aliando repressão criminal e defesa do estado. Logo após a criação da PM, surgiram a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar (Rota) e o Batalhão de Choque (Choque). A lista macabra das PMs no Brasil é notória e se agravou durante a transição incompleta à democracia: Eldorado do Carajás, Candelária, Vidigal, Carandiru, Castelinho, ofensiva contra o PCC, Várzea Paulista, Paraisópolis, Osasco, Jacarezinho...

Vamos apenas citar um caso recente para ilustrar. Na madrugada de sábado para domingo, dia 01/12/2019, policiais do 16º Batalhão de Polícia Militar Metropolitano (BPM/M) realizavam a Operação Pancadão, em Paraisópolis, quando dois homens em uma motocicleta atiraram contra os policiais militares e fugiram em direção ao baile funk DZ7. Segundo a polícia, os disparos teriam causado um tumulto que redundou na morte de nove jovens com idades entre 14 e 23 anos. Testemunhas ouvidas por jornalistas independentes afirmaram que não houve perseguição nem tiroteio, mas sim uma operação violenta da polícia contra os jovens que estavam no baile e, no processo, os jovens foram sendo encerrados nas vielas da favela até muitos foram pisoteados e morreram por asfixia.

Paz armada, polícia pacificadora, ocupação territorial, controle territorial, confronto armado, força tática, Batalhão de Operações Policiais Especiais, guerra às drogas, combate aos traficantes, carros blindados, helicópteros blindados, armas de fogo, fuzis, metralhadoras, inimigo, guerra, polícia militar, crimes militares, justiça militar, processo crime militar, prisões militares, linha de comando, ordem hierárquica, disciplina e uniforme. Do que estamos falando? Das forças armadas ou da polícia? Nunca as distinções ficaram mais difíceis e os contornos mais problemáticos, obnubilando a separação entre guerra e paz ou entre guerra e política.

Policialização das forças armadas: o caso da intervenção militar do Rio de Janeiro.

É preciso sempre lembrar que as eleições gerais de 2018 ocorreram, pelo menos no Rio de Janeiro, em meio a um estado de sítio. Falo da intervenção militar autorizada pelo governo Temer, que durou de fevereiro a dezembro de 2018. Não devemos esquecer também que o Rio de Janeiro vivia uma escalada da violência provocada pelas milícias, inclusive com o assassinato de Marielle Franco e de Anderson Gomes. Mas, a intervenção não foi decretada para dar conta do caráter insidioso e violento das milícias nem para dar conta do chamado crime organizado. O estado de sítio provocado pela ocupação militar teve como alvo preferencial de suas medidas de exceção a população pobre e periférica dos morros da cidade. A intervenção cumpriu um duplo papel de laboratório da policialização das forças armadas e de teste de legitimização da gestão militarizada da segurança pública.

No que consistiu, na prática, a intervenção militar além da subordinação das autoridades civis eleitas a um general? Durante os 10 meses de estado de sítio, as

comunidades pobres cariocas, foram assaltadas por ações policiais e militares cuja legalidade pode ser facilmente contestada. Execução de mandados de busca coletivos, controle de acesso e de circulação a certos locais da cidade, revistas e solicitações de documentos, apreensões de mercadorias consideradas ilegais, prisões para averiguações e tudo isso com militares fortemente armados com fuzis, metralhadoras, atiradores de elite, blindados e helicópteros. O resultado mais evidente foi o aumento de mortes pela polícia e a decretação de sigilo dos processos de investigação dessas mortes.

A intervenção militar de 2018 não foi um fato novo. A novidade consistiu em autorização do Congresso Nacional após pedido da presidência. As intervenções, permitidas pela Garantia da Lei e da Ordem (GLO), foram adotadas na ECO-92, na Copa do Mundo, nas Olimpíadas, mas também e sobretudo para auxiliar as forças de segurança estaduais na suposta tentativa de conter a violência de “facções criminosas”. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, recorreu às forças armadas, antes de 2018, pelo menos em 12 ocasiões.

As ações para Garantia da Lei e da Ordem estão previstas no artigo nº 142 da Constituição Federal e foram regulamentadas pela lei complementar nº 97, de 1999, e pelo decreto presidencial 3.897, de 2001. Essas ações preveem a utilização das forças armadas em situações em que houver o entendimento que as forças policiais locais não são mais capazes de lidar com uma determinada crise. O artigo 144 da Constituição preconiza uma ação coordenada os órgãos de defesa, inteligência e segurança pública, voltada para problemas sérios como ameaça de terrorismo, crime organizado, tráfico de armas, tráfico de drogas, contrabando, tráfico de pessoas e lavagem de dinheiro. Mas esta conexão é, em si mesma, problemática porque torna confusos os limites entre segurança e a defesa. E, no mais, as intervenções realizadas em nome da GLO sempre se detiveram mais sobre as questões do crime comum do que sobre ameaças que envolvem uma articulação mais profunda do crime no país.

O artigo 144 estipula que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Sem definir, portanto, o que chama de segurança pública, o artigo elenca a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como órgãos vinculados à segurança. O artigo 142 prevê que as forças armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um destes, da lei e da ordem”. A vaguezza dos termos

empregados pela Constituição Federal e a inclusão das forças armadas no âmbito da segurança pública institucionalizou o intervencionismo militar.

Segundo o relatório do Observatório da Intervenção, foram realizadas 360 operações militares com o emprego de um efetivo de 170.000 homens armados. A entrega do comando da segurança do RJ as generais do exército foi um movimento de fortalecimento do militarismo no país e não teve nenhuma relação com política de segurança pública.

Milicianização da segurança pública

O poder que os militares exerceram durante a ditadura foi permissivo em relação a ação de grupos de extermínio no campo e nas cidades e em relação às unidades paramilitares atuando no interior mesmo do aparato estatal. Esses grupos foram, sem dúvida, responsáveis pela face mais violenta e assassina da ditadura. As milícias foram o braço violento do estado junto com suas organizações policiais militares mais brutais. E os limites entre umas e outras sempre foi cinzento, com policiais fazendo parte das duas ou tendo interesses nas duas.

Então, a tendência de milicianização das periferias representa uma continuidade histórica com os regimes de exceção: afinal, milícias, polícia e militares não apenas são arregimentados nos mesmos grupos sociais e políticos, em geral grupos ressentidos em razão dos limites impostos pela legalidade democrática, como também compartilham a mesma lógica da guerra e das vantagens “corporativas” oferecidas pelo mundo crime e dos negócios ilícitos, cujas características são a violência e a corrupção.

No Rio de Janeiro, as milícias desempenham papel de grupos de extermínio e de controle social violento, mas também vem ocupando um espaço de gestão militarizada dos territórios periféricos, inclusive com a participação de indivíduos pertencentes às forças policiais/militares.

As pesquisas empíricas e o relatório da CPI da Assembleia Legislativa do RJ (2008) sobre as milícias sinalizam nessa direção: Porque as milícias não apenas fazem o varejo do mercado da morte nas periferias como também assumiram um papel de gestoras de bairros e territórios. Papel este muitas vezes facilitado pelas ações da polícia, como foi o caso das Unidades de Polícia Pacificadora, que expulsaram os chamados traficantes e facilitaram a entrada dos milicianos nos territórios. Mas também

esse papel foi facilitado pelas constantes intervenções das forças armadas por meio das GLO.

Perguntas para pesquisa:

A presença massiva dos militares na política cujo ápice foi o governo de 2018-2022, é resultado do processo militarização?

Trata-se, agora, de analisar mais detidamente não apenas a politização dos militares, mas a militarização da política?

A militarização da política é uma tendência permanente ou passageira? Será que ela se encerrou com as eleições presidenciais de 2022 e com o putsch de 8 de janeiro de 2023?

Indicações para a pesquisa

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giogio. Homo sacer. O poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

ALVES, José Cláudio Souza. Dos Barões ao extermínio: a história da violência na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: Editora Sepe/APPH-Clio, 2011.

BOTELHO, Maurilio Lima. Estado de exceção e militarização do espaço urbano. In ROCHA, André Santos da (org) Baixada Fluminense: estudos contemporâneos e (re)descobertas histórico-geográficas. Duque de Caxias: ASAMIH. 2020, pg. 62-74.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Editora 34, 2001.

CANO, Ignacio & DUARTE, Thaís. “No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011), Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GRAHAM, Stephen. Cidades sitiadas. O novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEIRNER, Piero. O Brasil no espectro de uma guerra híbrida. Militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica. São Paulo: Alameda, 2020.

LEITE, Márcia. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 374-389. 2012.

MANSO, Bruno Paes. A república das milícias. Dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo, Editora Todavia, 2020.

NÓBREGA JR. José Maria Pereira. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*. 18 (35). Fevereiro de 2010. Pgs. 119-130.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Revista Mana*, v.20, n. 1, 2014. pp. 125-161.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar e ZACCONE, Orlando. Guerra é paz: os paradoxos da política de segurança de confronto humanitário. In: Batista, Nilo e Batista, Vera Malaguti (orgs). Paz armada. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar e BATTIBUGLI, T. Perspectives on the militarization of public security in contemporary Brazil. *ONATI SOCIO - LEGAL SERIES*, v. 1, p. 1-16, 2019.

WACQUANT, Loïc. “The militarization of urban marginality: lessons from the brazilian metropolis”. *International Political Sociology*. Volume 2. 2008. pgs 56–74.

ZACCONE, Orlando. Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. 2013.