

## A militarização à brasileira:

justiça privatista e gestão dos ilegalismos

Alessandra Teixeira

**Como citar:** TEIXEIRA, A. A militarização à brasileira: justiça privatista e gestão dos ilegalismos. *In*: VIEIRA, R. D. L. (org.). **Ecos da ditadura na sociedade brasileira (1964-2014)**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p.193-213. DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-573-5.p193-213>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

## A MILITARIZAÇÃO À BRASILEIRA: JUSTIÇA PRIVATISTA E GESTÃO DOS ILEGALISMOS

*Alessandra Teixeira*

A proposta deste artigo é refletir sobre os impactos trazidos pelo golpe militar de 1964 junto às políticas de segurança pública no Brasil. Uma primeira avaliação poderia levar em conta os efeitos, que se prolongam até os dias atuais, da criação, em 1969, das polícias militares (PMs) em todos os estados da federação, como forças de segurança submetidas ao Exército nacional, encarregadas ao mesmo tempo da manutenção da *segurança nacional* e da ordem pública. É certo que a criação das PMs assinalou a consolidação de um projeto de forte militarização da segurança pública no país, projeto que não encontrou obstáculos nem mesmo com o advento da Constituição Federal democrática de 1988, que manteve o protagonismo dessas instituições e seu caráter expressamente militar.

A perspectiva deste artigo é, no entanto, a de considerar, em primeiro lugar, que o conjunto heterogêneo de práticas, discursos e disposições

a que atribuímos correntemente o termo *militarização* não ingressa na experiência nacional com a ditadura civil-militar de 1964, e certamente não se encerra com sua derrocada. Em segundo lugar, este artigo problematiza uma noção corrente que associa a ideia de militarização a um fenômeno adstrito à esfera da segurança pública e da repressão (penal ou política), propondo-se, para além, que ela se refere antes a uma forma de governar e gerir populações que, na experiência nacional, apresenta raízes longínquas.

Nessa perspectiva, da militarização como *governamentalidade*, sua expressão não se restringe assim ao campo da segurança nem a uma única instituição, espalhando-se a outros domínios do Estado e se inscrevendo como estratégia privilegiada entre as táticas de governo, e como modelo para constituição e organização das instituições públicas e privadas. Da truculenta perseguição a ex-escravos, *vadios* e *desordeiros*, passando pela repressão, tortura e extermínio de presos políticos e comuns, para finalmente chegar às formas contemporâneas de intervenção em territórios de pobreza e de controle de pessoas em “situação de risco”, a lógica militarista não se restringe à agenda das instituições de ordem, mas permeia todo o projeto político do Estado brasileiro ao longo dos anos, a serviço sempre, é certo, dos interesses econômicos e políticos das elites. É sobre tais premissas que as reflexões a seguir estão apoiadas.

## MILITARISMO DOMÉSTICO E SEUS SENTIDOS

A proteção e a defesa do território é sabidamente um elemento decisivo para formação dos Estados modernos, senão o mais decisivo (TILLY, 2000). Territorialidade, soberania e cidadania conformaram, pelo menos durante todo o século XIX e boa parte do XX, a tríade a partir da qual a noção de *identidade nacional* foi forjada durante a modernidade, e com ela sua representação majoritária no campo acadêmico das ciências humanas (APPADURAI, 1997). Por ser uma tríade, cada um desses elementos se constitui de modo interdependente, sobretudo os dois primeiros: a soberania é corolário da territorialidade, e ela só é garantida pela permanente manutenção da segurança exercida sobre as fronteiras, que vão delimitar o espaço nacional. Esse exercício de defesa e segurança do território tem sido realizado, desde a formação dos Estados, por instituições de

ordem representadas soberbamente pelos Exércitos nacionais, cuja ideologia militar é implícita.

Os Estados coloniais, é certo, tiveram sua “formação” postergada no tempo, após processos mais os ou menos conflituosos que, no caso dos países da América Latina de colonização ibérica, ocorreram até o final do século XIX. Essa formação nacional tardia resultado de guerras ou acordos políticos pela independência, associada a outros fatores como a escravidão africana e o extermínio e a subjugação indígena, comprometeu a integridade dos elementos constitutivos desses Estados e de seus componentes essenciais, notadamente a cidadania. Não por acaso, um traço comum a essas nações é uma espécie de subversão do exercício da força militar: ao invés de voltada à garantia da soberania nacional, destinou-se desde sua concepção ao controle e à repressão dos cidadãos menos abastados. *Militarismo doméstico*, é como designo neste artigo.

Segundo Martins (2010), as raízes do *militarismo à brasileira* remetem a origem ainda mais distante, encontrando na colonização portuguesa o traço da constituição de uma força militar destinada não a garantir a proteção do território e a servir na guerra contra um inimigo externo, mas desde sempre destinada a *servir* às forças econômicas e políticas internas dominantes, das elites agrárias às urbanas, do poder imperial ao republicano. *Militarismo atávico* é como o autor denomina a experiência brasileira, no qual a “guerra” sempre empenhada é aquela contra seu próprio povo, uma espécie de genocídio doméstico permanente (MARTINS, 2010).

Militarismo caracterizado assim não como forma de exercício e defesa da soberania nacional, mas como instrumento de uma justiça privatista, ou seja, como instrumento para a apropriação do Estado pelas elites econômicas, e a serviço de um projeto “civilizador” que atendesse aos interesses dessas elites. A militarização foi convertida na expressão maior e no *modus operandi* das forças de ordem no país para operarem o controle e vigilância de imensos contingentes populacionais marcados ora pela cor, ora pela (des)ocupação, ora pelo simples estatuto de pobreza. Nesse sentido ainda, o controle policial e penal no país não se dirigiu a repressão e punição jurídica do crime e a construir uma agenda pública de segurança a partir da proteção de direitos e garantias individuais, mas para operar

modos precisos de destituição da lei e de gestão dos ilegalismos, baseados na corrupção, na extorsão e na violência extralegal (TEIXEIRA, 2012).

É certo assim que, na experiência nacional, entre o Estado, representado nas forças de ordem, e o senhor de escravos, houve uma relação de continuidade, não de antagonismo ou superação. E a apropriação que um fazia da justiça se transfere pelo mesmo princípio ao outro, através de dispositivos de controle que atravessam longos períodos, e sobrevivem graças ao modo como se reconfiguram, adaptando-se às mudanças políticas, econômicas e até jurídicas que se impõem.

Um das expressões desse fenômeno foi flagrada por Victor Nunes Leal (1975), ao analisar o modo como persistiram, no advento da República, formas peculiares do exercício do poder privado no seio da estrutura do Estado, garantidas mesmo através de um sistema político representativo, e de uma estrutura agrária predominante. A esse fenômeno o autor atribuiu o nome de *coronelismo*.

“Coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proventos, entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terras.” (LEAL, 1975, p. 20).

Como corolários desse fenômeno de base advieram, entre outros, aquilo que Leal vai designar por *mandonismo*, como sendo o produto, o resultado das negociações entre o governo estadual e municipal, pelo qual o primeiro cedia uma dose confortável de poder ao segundo, representado pelos chefes locais, em troca de sustentação eleitoral (dos *cabos eleitorais*). Essa “reciprocidade” só foi possível em virtude, é certo, do extraordinário poder e da legitimidade que os coronéis gozavam em suas localidades, que remontam inclusive ao período colonial.

A esses chefes municipais concedia-se, assim, o poder que Leal atribui de “fazer o bem”, ou seja, dispor (ou mais precisamente apropriar-se) de recursos transferidos pelo governo estadual para prestação dos serviços públicos. Mas nada disso seria viável sem o “trunfo decisivo”, ainda nos dizeres do autor: o poder sobre a polícia estadual, caracterizando-se no “poder de fazer o mal”:

Aquele que pode fazer o bem se torna mais poderoso quando está em condições de fazer o mal. E aqui o apoio do oficialismo estadual ao chefe do município seja por ação, seja por omissão, tem a máxima importância. Neste capítulo, assumem relevo especial as figuras do delegado e do subdelegado de polícia. A nomeação dessas autoridades é de sumo interesse para a situação dominante no município e constitui uma das mais valiosas prestações do Estado no acordo político com os chefes locais. (LEAL, 1975, p. 47).

Pelo que se conclui que pouca importância havia no fato de ser formalmente civil ou militar o caráter ostentado pelas instituições policiais sobre as quais as elites, no caso os coronéis (chefes locais), exerciam o poder e controle, já que ambas as instituições eram (são?) regidas por um mesmo princípio, independentes de serem alegadamente civis ou militares.

Assim, ao mesmo tempo em que os principais representantes da polícia civil (delegado e subdelegado) permaneciam servindo aos interesses e submetidos ao poder das elites locais durante a Primeira República, no que toca às forças de ordem responsáveis pelo policiamento, traduzido no controle cotidiano e na repressão dirigidos às camadas pobres da população, a situação não era diferente, a não ser pelo fato de ostentarem o caráter militar em sua concepção e atuação.

O Corpo Policial Permanente, instituição policial do Império que cumpria as funções de policiamento ostensivo, foi substituído em grande parte dos Estados pelas Brigadas Policiais, mantendo-se a mesma lógica militar inerente à sua formação. No Estado de São Paulo, contudo, a Brigada recém-criada em 1897 seria substituída poucos anos depois pela Força Pública, em 1901<sup>1</sup>. Na base da criação dessa instituição, esteve, desde o início um “[...] processo de militarização controlado pelo poder civil e colocado a seu serviço [...]” (FERNANDES, 1973, p. 156), ou mais precisamente, a serviço dos interesses políticos das elites paulistas, o que a caracterizava como um mini- exército estadual.

---

<sup>1</sup> As Guardas Cívicas, forças policiais civis existentes no Império adquiriram, em 1898, caráter militarista, passando a se subordinar não mais ao Chefe de Polícia, mas diretamente à Brigada. Em 1906, já criada a Força Pública, a Guarda Cívica é a ela incorporada. Em 1924 será finalmente extinta. Em 1926 será criada a Guarda Civil, como auxiliar da Força, sem caráter militar, que dividirá com ela a atividade de policiamento, sobretudo na Capital (FERNANDES, 1973).

A Força Pública paulista foi criada assim como um segmento notoriamente militar, armado, ostensivo, num contexto de transformações sociais e políticas impostas com a República, para atender à necessidade de gerir não mais um contingente de escravos e desordeiros dispersos, mas uma nova ordem urbana, que na fenda aberta pelo trabalho livre, instaurava modificadas e complexas formas de relações sociais e, potencialmente, de conflitos. E sua criação não ocorreu em relação de oposição a uma instituição civil já existente, a Polícia Civil, mas numa espécie de composição, já que ambas se inseriram, desde a origem, nesse particularíssimo processo de militarização nacional.

Com o fracasso da Revolução Constitucionalista de 1932, deu-se o processo de submissão da Força Pública ao poder federal das Forças Armadas, tendo se reduzido seu aporte e sua capacidade bélica (BATTIBUGLI, 2010), durante a Era Vargas (1937-45). Seu controle, ademais, era realizado também pelas forças civis estaduais, ou seja, a Força Pública subordinava-se ao Interventor do Estado na figura do Secretário de Segurança Pública, e, em última análise, também à Polícia Civil.

Nem mesmo com a Constituição democrática de 1946 haveria alteração na estrutura policial dos Estados, contrariando expectativas tanto daqueles que propugnavam pela oportunidade de desmilitarização efetiva da força policial<sup>2</sup>, como daqueles que postulavam, em sentido contrário, sua maior autonomia e desvinculação dos governos estaduais civis. Essa última pretensão, a de desligar a Força Pública do governo estadual, e sobretudo de equipará-la hierarquicamente à Polícia Civil, a qual era em verdade subordinada, consistia na principal reivindicação daquela instituição, que se intensificou a partir da década de 50. Em torno dessa demanda consistiu o ponto nevrálgico das rivalidades e conflitos entre as duas corporações, pautando ainda a instabilidade na área de segurança pública no período.

A partir de 1953, quando a Força Pública apresenta seu primeiro projeto na Assembleia Legislativa visando à equiparação dos soldados a autoridades policiais, inclusive a fim de acumular funções de delegado de carreira, as relações entre as duas corporações só se agravou. Havia enorme

---

<sup>2</sup> Nesse sentido o jurista Pontes de Miranda (1953) lançou sua contundente crítica à CF de 1946 por ter perdido a oportunidade de pôr fim, nos seus dizeres no “ditatorialismo estadual” inaugurado com a criação da Força Pública em 1901 (MIRANDA, 1953 apud BATTIBUGLI, 2010).

resistência da Polícia Civil em perder sua posição privilegiada na hierarquia policial, assim como em abrir mão de uma competência que lhe era muito cara e que acabou por consistir num importante elemento de disputa: o patrulhamento na cidade.

Embora o patrulhamento coubesse, por disposição normativa, à Guarda Civil na Capital e à Força Pública no interior, ambas subordinadas às autoridades policiais (civis), é certo que a Polícia Civil jamais renunciou às atividades de patrulhamento. Isso porque era através dele que se instalava com mais precisão o jogo de extorsões, tolerâncias e negociações que faziam dessa corporação a principal operadora da economia dos ilegalismos. Através das diferentes operações de Ronda que se instalaram sobretudo a partir do final dos anos 50 e início dos 60, a Polícia Civil acessava o grande mercado em que transacionava suas “mercadorias políticas”, participando dos lucros sobretudo das economias criminais que pretensamente deveria combater (TEIXEIRA, 2012).

No centro do conflito entre as duas instituições, como se vê, estavam interesses absolutamente corporativos lado a lado, que diziam respeito à equivalência de funções, poderes e vencimentos (lícitos ou ilícitos). O debate sobre militarização das forças policiais, que poderia revelar uma matriz mais ideológica, jamais foi travado, orbitando a rivalidade entre a FP e a PC em torno das disputas políticas e dos conflitos de competência.

Indiscutível, no entanto, era a crise de legitimidade que recaía nesse momento sobre a Polícia Civil. Imersa em denúncias sobre práticas de violência extralegal e corrupção, propagadas sobretudo durante os primeiros anos da década de 60 pela imprensa<sup>3</sup>, a imagem dessa corporação como a principal instituição policial do Estado ruía gradativamente.

E esse foi o contexto que precedeu ao golpe militar em 1964. Com a ditadura militar, é certo que as instituições policiais foram totalmente cooptadas ao aparelho repressivo político do Estado autoritário, inclusive divisões específicas da Polícia Civil que atuariam como um braço importante da ditadura. A Força Pública, por se tratar já de um destaca-

<sup>3</sup> Entre 1960 e 1962 o jornal *O Estado de S. Paulo* veiculou diferentes matérias e se pronunciou em editoriais denunciando práticas de tortura e de extorsão promovidas pela Polícia Civil. Salla, Alvarez e Souza (2010) demonstraram como entre 1960 e 1963 tanto a imprensa como os deputados estaduais passam a levar a público numerosas notícias de tortura realizada nas divisões policiais, onde se recorria a técnicas que se consagrariam como “pau de arara”, “choque elétrico”, com a finalidade primordial de obter confissões.

mento militar, teve uma aproximação mais natural ao Exército e um contínuo fortalecimento de suas funções, até o Decreto-lei 667 de 1969 vir efetivamente militarizar a segurança pública em nível nacional.

## MILITARIZAÇÃO E VIGILITANTISMO

Durante a década de 60 do século XX, o país vivenciou uma das mais profundas transformações na organização de suas forças de ordem, desde sua reestruturação na Primeira República, que iria culminar com a radicalização do processo de militarização, sempre latente no país.

No Estado de São Paulo, essa reorganização começa a ser promovida antes mesmo da criação das PMs e de sua centralização ao Exército em 1969. Em 1968 foi editada a nova lei orgânica da Polícia (Lei nº 10.123), que conferiu à Força Pública maiores poderes, autonomia frente às autoridades policiais e o controle da Rádio Patrulha.

Em 2 de julho de 1969, a ditadura militar daria seu passo decisivo à militarização das forças de ordem no país, algo que marcaria profundamente a experiência nacional, subsistindo para além do próprio regime. Com o Decreto-lei federal nº 667, criaram-se polícias militares em todas as unidades de federação, submetidas ao Exército nacional e cumulando funções de manutenção da “segurança interna” (leia-se doutrina da segurança nacional) e ordem pública (segurança pública). O rol extenso de suas atribuições exclusivas ia desde funções como combate à luta armada até policiamento ostensivo armado, preventivo e repressivo.

A ditadura militar acabou assim por promover uma reorganização de forças e poderes no âmbito da segurança pública, que levaram a um processo de contínuo enfraquecimento da Polícia Civil, que se assiste até os dias de hoje. Isso porque, a ditadura não se limitou a conferir às forças militares a competência para a repressão apenas política (nos termos da ideologia de “segurança nacional”), mas também de enfrentamento à criminalidade comum “[...] numa atuação competitiva com a Polícia Civil e praticamente autônoma ao Poder Judiciário [...]” (PINHEIRO, 1981, p. 65).

Como Pinheiro alude, com a criação das PMs o que estava em curso não era somente uma “[...] política de combate ao crime, mas uma

concepção de Estado e da sociedade [...]” (1982, p. 65). Sua criação anuncia, nos seus dizeres, a *politização*, ou *sobrepolitização* das polícias militares pelo aparelho do Estado.

Com a criação das PMs a militarização se agudizou no país a ponto de dizer respeito a toda uma forma de governo, de gerir não apenas o crime, a criminalidade, mas a população de modo geral. Houve um espraioamento, tanto ideológico como material, das forças militares representadas pela PM, para diversas funções do Estado. Não apenas o policiamento ostensivo, mas as funções de guarda interna e também de administração de instituições totais e órgãos públicos ficariam a cargo das polícias militares. Até hoje, diversos Estados da federação ainda delegam a gestão de unidades prisionais a policiais militares.

As consequências desse estado de coisas foram e ainda são diversas. Pinheiro (1982) menciona sobre a prevalência do *vigilantismo*<sup>4</sup> na atuação policial, que, embora não inaugurado com a criação das PMs em 1969, alcança um novo padrão com ele. O autor designa por vigilantismo a percepção por parte dos organismos policiais sobre a ausência ou frouxidão de controles legais ou mesmo o encorajamento de abusos, notadamente por parte de um regime autoritário. A violência policial e institucional, de modo geral, que se agravam sobremaneira no período, se inscreveriam nessa lógica.

Se o vigilantismo se instaura como um padrão de atuação policial a partir da ditadura militar, é certo que ele não se encerra no proceder da Polícia Militar. Como já mencionado, o militarismo nunca constituiu, na experiência brasileira, um ponto de distinção entre as forças policiais civis e militares. Assim, a Polícia Civil de São Paulo, que já vinha sofrendo desgaste em sua imagem desde o final dos anos 50, e agora desprestigiada pela valorização da PM com o golpe militar, recorre nesse momento justamente a uma dose exagerada de vigilantismo, leia-se, à exacerbação da violência e corrupção de modo institucionalizado, sendo o fenômeno do Esquadrão da Morte sua mais contundente expressão.

<sup>4</sup> O termo vigilantismo é usado na literatura norte-americana para designar tanto a atuação de grupos do Estado (policiais) de modo extralegal, sentido, aliás, acolhido por Pinheiro neste trabalho, como para se referir à atuação de grupos privados, visando exterminar ou neutralizar oponentes, do mesmo modo à margem da lei. Huggins (1992) estudou manifestações do vigilantismo na América Latina, onde, segundo ela, o fenômeno se expressava na forma de esquadrões da morte, forças paramilitares, violência policial e linchamentos.

O fenômeno do Esquadrão da Morte no estado de São Paulo, que consistiu na execução de civis de modo brutal e quase ritualizado por policiais civis entre os anos de 1968 e 1971, não pode ser compreendido dissociadamente de toda uma história de violência<sup>5</sup>, abusos e corrupção por parte das forças policiais em São Paulo. Do mesmo modo, impossível analisá-lo sem levar em conta os padrões de gerir ilegalismos (da extorsão à violência fatal) que se instalam com mais precisão no começo dos anos 60, ou seja, das novas formas do aparelho policial se inserir junto às economias criminais, tanto aquelas em colapso como as em emergência.

É certo que a manifestação desse fenômeno está profundamente relacionada também ao contexto político de sua emergência, ou seja, a legitimação contínua que a violência institucional ganhara dentro de um modelo autoritário militar, prevalecendo o já mencionado vigilantismo por parte das forças de ordem. Contudo, inserir o Esquadrão da Morte apenas como tributário desse contexto, subtrai uma importante dimensão do fenômeno, que vem a ser o papel por ele desempenhado numa economia diferencial de ilegalismos.

Enquanto procurador de justiça designado em 1970 para investigar os crimes do Esquadrão paulista, Helio Bicudo (2002) conseguiu detectar o principal mote das execuções promovidas pelo grupo: suas relações diretas com o tráfico de drogas. Assim, as mortes se inseriam quer como parte do trabalho de proteção que tais policiais conferiam a quadrilhas de traficantes, na execução assim de seus rivais, quer como “queima de arquivo”, ou seja, a eliminação de colaboradores que já não mais lhes interessavam, pois “sabiam demais” sobre seu envolvimento com o mundo do crime.

Helio Bicudo foi além ao conseguir demonstrar que as execuções do esquadrão integravam um repertório extenso de práticas e relações com o mundo do crime que iam da extorsão, da participação direta nos lucros do tráfico ou da prostituição, até a torturas e enfim a execução sumária, e no qual estava implicada a cúpula da Polícia Civil, representada pelo delegado do DEIC, Sérgio Paranhos Fleury. O fato de o delegado Fleury ter estado à frente do Esquadrão da Morte em São Paulo representou a própria

<sup>5</sup> Salla e Alvarez (2006) identificam uma primeira expressão do fenômeno Esquadrão da Morte na figura do emblemático Tenente Galinha, líder da escolta de capturas no interior do Estado entre o fim do século XIX e início do XX. A respeito, também o trabalho de Figueiredo (1965) que atribui ao personagem a polivalente função de ser “a lei, o juiz e o carrasco”.

institucionalização desse grupo de extermínio pelo Estado, já que ele desempenhava um papel de destaque na estrutura de funcionamento do regime, simbolizando o perfeito casamento ente forças civis e militares no projeto repressivo nos anos da ditadura. Fleury não era apenas um alto representante da Polícia Civil, mas a peça chave no estado de São Paulo a operar a mais bárbara repressão infligida quer a presos políticos (o que o exemplo dos DOPS e DOI-CODI que dirigiu estão a demonstrar) quer de presos e criminosos comuns, o que o caso do Esquadrão da Morte é ponto mais extremo.

Com a ditadura militar e a criação de uma força policial militarizada nos Estados, vinculada ao Exército – a Polícia Militar – a dose de “vigilantismo” nas ações institucionais repressivas acentuaram-se sobremaneira. Assim, de modo mais agravado do que ocorria com as ações do Esquadrão que, embora traduzissem uma política de Estado, escamoteavam-se em episódios circunscritos a grupos oriundos da Polícia Civil, a violência desferida pela Polícia Militar, nesse momento, é mais explicitada e legitimada como ínsita ao “proceder” da própria corporação.

Pinheiro (1981) foi o primeiro a demonstrar a conexão entre a violência institucional gravada no *modus operandi* da Polícia Militar e as próprias razões de ser do Estado autoritário. Além de demonstrar a *politização* que marca a criação dessas forças militares e a ambivalência de sua atuação, ou seja, a repressão política e à criminalidade, o autor enfatizou como essa ambivalência promoveu uma “[...] incorporação recíproca das técnicas e das motivações [...]” (p. 59) entre uma e outra repressão. Com isso, há nesse momento um “[...] alargamento extraordinário das tradicionais ‘razões de segurança’ da esfera da prática política para o crime comum [...]” (p. 60), e acompanhada a ela a “[...] antiga impunidade de fato na luta contra as dissidências políticas armadas continua a ser julgada necessária na luta contra a criminalidade na transição para a democracia [...]” (p. 61).

O caso da ROTA – Rondas Ostensivas Tobias Aguiar – constitui, ainda segundo Pinheiro, um exemplo notável para compreender tanto a politização quanto o grau de violência extralegal que caracteriza as ações da PM, garantidos por uma continuada impunidade. A ROTA foi concebida pelo regime militar como uma unidade de choque fortemente armada para enfrentamento da resistência armada, tendo sido transposta sua atuação, em seus modos e sua truculência, à repressão da criminalidade comum

com a revogação do AI-5. Mas, ao mesmo tempo em que a PM herda do regime ditatorial boa parte de seu repertório, ela também agrega práticas remotas de violência institucional, e as acentua, pese o modelo democrático vigente.

Se essa violência se explicitou e se generalizou no interior do aparato repressivo do Estado, é certo que no centro mesmo de sua natureza permanecia a mesma lógica constituinte que animava a atuação do Esquadrão da Morte: modos precisos de gerir ilegalismos diferenciadamente.

Barcellos (2009), em extenso levantamento que realizou sobre os quase 8.000 homicídios cometidos pela PM contra civis, entre 1970 e 1991, demonstrou que, em sua grande maioria, tais eventos tratavam-se de execuções, sem confronto ou resistência por parte das vítimas (não obstante a versão oficial e sua tipificação extralegal “resistência seguida de morte”). Além da violação recorrente da cena do crime, o que inviabilizava o trabalho pericial e a coleta de provas, comumente as vítimas eram levadas já mortas ao Pronto Socorro, muito embora o óbito vinha a ser declarado pelos policiais como ocorrido “na chegada ao hospital”.

O perfil prevaiente das vítimas era composto de homens, negros, muito jovens (menores de 21 anos), trabalhadores sem especialização, de escolarização precária, baixa renda e moradores da periferia da capital. Outra informação que deitava por terra a recorrente e oficial versão de enfrentamento estava no fato de que na maioria dos casos as vítimas não ostentavam antecedentes criminais, mas, por ostentarem as insígnias da pobreza, sobre elas recaíam a permanente “suspeição” da delinquência.

Para além desse extermínio direcionado a população pobre, Barcellos consegue recolher informações sobre as relações entre parte das execuções realizadas e o tráfico de drogas nas periferias da cidade. Sobretudo em relação a um agente da ROTA, o autor desvenda que, sob o manto do justicamento ou do rigor dirigido ao “restabelecimento da ordem” estavam, a exemplo do Esquadrão, formas de se imiscuir em economias criminais urbanas, naquele momento representadas pelo tráfico de drogas. Por trás da alegada limpeza social, executavam-se traficantes de drogas que haviam, em algum momento de sua trajetória nesse comércio varejista,

transacionado com policiais militares e sucumbido aos altos valores dos acertos exigidos por esses milicianos (BARCELLOS, 2009).

Além de esse destacamento ter se caracterizado como o protagonista das execuções sumárias de civis nos anos 70 e 80, também um grande volume das *prisões para averiguação*<sup>6</sup> passa a ser realizado pela ROTA nesse período. Como demonstra Pinheiro (1981), embora a ROTA contasse apenas com 720 homens no ano de 1981, foi responsável por prender *para averiguação* 5.327 pessoas na capital, das quais apenas 71 foram processadas (p. 77).

Não obstante a face autoritária e ilegal da PM, bem como a suspeição dos motivos das execuções sumárias que promovia, a corporação seguiu, através de sua principal vedete, a ROTA, sendo ao mesmo tempo temida e aplaudida pela população paulista que, a exemplo da justiça *interna corporis*, lhe garantia não apenas a impunidade como o prestígio, mesmo após a redemocratização do país.

## A PERSISTÊNCIA MILITARIZADORA NO BRASIL DEMOCRÁTICO

Se a tendência em imprimir um caráter militar às forças de ordem encontrou no golpe de 1964 e na reestruturação do sistema de segurança pública nacional um impulso sem precedentes, o fato é que essa tendência não foi abandonada com a redemocratização.

No campo da gestão e repressão do crime, é possível aduzir que ocorreu uma militarização crescente das forças e das instituições de ordem no país, observável primeiramente por uma nova divisão do trabalho policial que se traduz ainda hoje por uma sobreposição de poderes e delegação de funções à Polícia Militar ou quem dela faça as vezes (como as Guardas Cíveis Metropolitanas).

A Polícia Civil, ao perder parte de suas atribuições à PM, como o policiamento ostensivo (as rondas), teve também diminuída sua participação cotidiana na gestão dos crimes urbanos, tão recorrente até o final dos

<sup>6</sup> As denominadas *prisões correccionais e por averiguação* consistiam detenções largamente realizadas pela polícia, não necessariamente conectadas a eventos delitivos ou mesmo contravencionais, efetuadas sem ordem judicial ou situação de flagrante delito. Tais prisões, embora ilegais, foram amplamente legitimadas pelo aparato jurídico-penal no país, do período imperial até meados dos anos 80 do século XX, quando entrariam em declínio durante a redemocratização. A respeito, Teixeira (2012).

anos 60. Mas também a PM assumiu grande parte do repertório das práticas de violência institucional promovidas contra a criminalidade urbana, notadamente a pequena criminalidade.

Com relação à formação e atuação das Guardas Civas Metropolitanas (CGM) a partir da redemocratização, é certo que elas têm sido criadas e instadas, ao longo dos anos, a desempenhar atividades de polícia, notadamente a militar, que não estão, contudo, entre suas atribuições constitucionais. Em verdade o município, enquanto unidade administrativa, nunca consistiu, ao menos formalmente, uma instância competente à segurança pública, área que sempre foi assumida pelos Estados e pela União. No Estado de São Paulo, a extinta Guarda Civil dividia desde o início do século XX as tarefas de policiamento em todo o Estado com a Força Pública, até serem ambas extintas com a criação da PM, em 1970. Em 1986 foi então criada, na cidade de São Paulo, a atual Guarda Civil Metropolitana (GCM), para a “vigilância dos próprios municipais” (Lei nº 10.115/86, art. 1º). A Constituição Federal de 1988 reafirmou a competência dos Estados, em concorrência à União, para executar a política de segurança pública, cabendo aos municípios tão somente a possibilidade de constituírem “guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” (art. 144 §8º), ou seja, de zelarem pelo patrimônio público municipal, vedada assim sua atuação na segurança pública.

Não obstante as restrições constitucionais, o movimento de criação das guardas municipais, a partir da redemocratização, dirigiu-se no sentido de reclamar um protagonismo dos municípios na área da segurança pública, tendo como modelo a militarização das PMs, e não o policiamento civil voltado restritivamente à proteção do patrimônio público. São como “exércitos municipais” que muitos desses destacamentos acabaram por se constituir pelas cidades do país desde então, tendo o modelo das PMs como horizonte de atuação, inclusive no caso da GCM paulistana. Ganha renovado sentido assim, tomando o exemplo das guardas civis metropolitanas criadas com a redemocratização, a ideia do militarismo como uma força propulsora que penetra deferentes âmbitos e domínios do Estado, estendendo a noção de vigilantismo para além do repertório de ação da PM.

Não obstante a opção constitucional em 1988 tenha sido a de manter, nos Estados, duas organizações policiais com funções distintas –

polícia judiciária atribuída à Polícia Civil e polícia ostensiva atribuída à Polícia Militar – é possível afirmar que essa última acabou por se traduzir, em todos os Estados da federação, como a força policial por excelência, o que redundou numa valorização material e política da corporação, que vem, aliás, se intensificando ao longo dos anos. Até hoje a penetração institucional da PM é notável, no exercício de funções que, é certo, extrapolam os limites de suas atribuições legais, tais como o desempenho de atividades administrativas e políticas do Estado, o qual, vale a pena frisar, se restabeleceu como civil e democrático, formalmente, a partir de 1988. Não obstante, torna-se a cada dia mais frequente a presença de oficiais da PM a desempenhar diversos cargos e postos civis, muitas vezes à frente de Secretarias de Estado e até de prefeituras, nas direções de presídios, unidades de internação de adolescentes, entre outros.

No Estado de São Paulo, uma verdadeira política de valorização da Polícia Militar tem se verificado mais intensamente na última década, traduzida na transferência maciça de recursos a essa corporação, em detrimento, é certo, de investimentos na Polícia Civil ou em demais atores ou elementos que porventura componham a agenda de segurança pública no Estado. Uma reportagem do jornal *Folha de S. Paulo* de 29/04/2011 apresentou dados extraídos do *Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária* da Assembleia Legislativa do Estado, a respeito dos recursos investidos nas duas corporações, nos últimos cinco anos, apontando a um imenso desequilíbrio em favor da PM. Entre 2005 e 2010, a verba destinada à PM superou em 35% os valores originariamente a ela previstos no orçamento do Estado, ao passo que a Polícia Civil, inversamente, recebeu 13% a menos do que sua previsão orçamentária. Em valores, essa diferença resultou em R\$ 296,8 milhões recebidos a mais pela PM do que a destinação original e em R\$ 65,6 milhões recebidos a menos pela Polícia Civil. Essa diferença é visivelmente perceptível, tanto pela defasagem de contingente entre as duas instituições (94.204 policiais militares contra 35.000 policiais civis), como pelas discrepâncias entre insumos, equipamentos e enfim entre a estrutura exibida por ambas<sup>7</sup>.

A opção política, aqui traduzida pela dotação de recursos, reflete uma forma de conceber a segurança pública no Estado, que na verdade

<sup>7</sup> “Estado investe mais na PM e economiza com Polícia Civil”. *Folha de São Paulo*, 29 abr. 2011.

tem sido prevalecente em todo o país ao longo dos últimos quarenta anos. Desse modo, se uma parte considerável do orçamento previsto à segurança pública é destinado, por exemplo, à aquisição de veículos de alto luxo para as operações de ronda da PM, em detrimento do melhor aparelhamento técnico e estrutural das delegacias, de investimentos nas divisões de investigação, nos trabalhos periciais, na contratação de profissionais qualificados a essas funções, enfim, nas atividades que dizem respeito à polícia judiciária num Estado de direito, é porque essas escolhas dizem respeito sobretudo a uma determinada concepção de segurança pública para esse Estado.

Mas para além desse sentido maior que a militarização se refere, expresso pela valorização da PM e na sua referência como modelo de policiamento e segurança pública no país, há outras dimensões desse militarismo que tem se caracterizado contemporaneamente em formas de gerir a ordem a partir de *programas* que visam à *intervenção* em territórios (as periferias) e sobre *populações* (os usuários de drogas e moradores de rua, no centro).

No primeiro caso, a lógica da ocupação do território é acompanhada de medidas ostensivas que vão das “abordagens” pessoais e violações de domicílio à intimidação permanente pela presença armada, sempre desempenhada pela força militar por excelência do Estado, a PM<sup>8</sup>. No segundo caso, são as técnicas de intervenção junto a populações indesejáveis visando sua remoção do espaço visível da urbe (o centro da cidade) que se traduzem em formas de gerir populações, sendo acionado aqui, ao lado da PM, a já mencionada Guarda Civil Metropolitana, GCM.

É certo que a presença da Polícia Militar nas periferias (e os papéis por ela exercidos nesses territórios) distante está do caráter “comunitário” que é impresso nos discursos oficiais ou mesmo nas propostas de algumas bem intencionadas ONGs e entidades do terceiro setor. Nem mesmo é marcada pela austera imagem da proteção pessoal e patrimonial que caracteriza a presença dos policiais militares em bairros nobres da cidade.

O arbítrio e a violência policiais nas periferias não constituem exatamente novidade na álea de discussões sobre a violência institucional

<sup>8</sup> No Rio de Janeiro, a experiência militar ostensiva é ainda mais remota, traduzindo-se pelo concurso da PM com as Forças Armadas na ocupação das favelas cariocas, desde pelo menos os anos 90 (PERALVA, 2000). Mais recentemente, destaca-se a experiência das UPPs (unidades de polícia pacificadora) em diferentes favelas na capital, como uma proposta de ocupação mais duradoura, com a forte presença e permanência da PM.

e o mundo urbano, tendo integrado inclusive a pauta de denúncias e lutas de muitos movimentos sociais que se organizaram nesses locais desde os anos 80. A violência policial nas periferias assume, ainda hoje, diferentes expressões que vão das revistas abusivas a moradores, os ingressos ilegais nas residências (sem mandado judicial), até os espancamentos e as verdadeiras execuções sumárias, algumas travestidas em ações de grupos de extermínio cuja identidade recai sobre membros da PM, havendo uma grande parte delas atribuída, no entanto, a supostos confrontos entre policiais e criminosos.

A novidade, contudo, da atuação da PM nas periferias da cidade estaria menos na violência promovida, e sim no caráter cada vez mais ostensivamente militar de sua presença nesses territórios. Do mesmo modo, destaca-se a legitimidade que essa atuação tem conquistado junto à opinião pública, advinda do local estratégico que ocupa no interior das políticas públicas, não apenas as de segurança, mas de um modo geral de todas aquelas que gerem o *social* (assistência e *promoção* ou *desenvolvimento* social, saúde, trabalho, renda, etc).

Um exemplo destacável desse novo marco simbólico da atuação da PM nas periferias da cidade está na estratégia de ocupação desses territórios desenvolvida pelo Estado de São Paulo em parceria com a prefeitura da Capital, entre os anos de 2005 e 2009, que levou o sugestivo nome de *operação saturação*. Durante esse período, 11 territórios na periferia (a maioria deles compreendendo favelas) foram ocupados por variadas tropas da PM que lá se mantiveram pelo tempo médio de 60 dias.

Em se tratando de uma *operação*, evidencia-se o caráter militar, belicoso mesmo que está ínsito ao próprio léxico dessas práticas, cujo código norteador certamente não se encontra entre os protocolos da política, ou sequer dos *programas* salvacionistas. Trata-se antes de mobilizar a ideia de urgência, aqui traduzida por uma ameaça permanente traduzida na imagem difusa de uma *criminalidade violenta*, cuja repressão e prevenção (nessa ordem) é imperiosa, autorizando-se, portanto, as medidas de exceção. Ao mesmo tempo, também a construção da noção de *vulnerabilidade* das populações residentes nesses territórios permite que a lógica intervencionista se opere, e que ela se instale, no lugar da política, para restaurar a ordem ameaçada (GROS, 2006).

No transcorrer de sua execução, a *operação saturação* combinou, de um lado, ações pirotécnicas cujo caráter bélico fazia-se notório, como o ingresso de diferentes tropas da PM (ROTA, Tropa de Choque, corpo de bombeiros, entre outros) nos territórios “inimigos”, via de regra alardeado pela utilização de helicópteros e portando pesados armamentos e ações de constrangimento permanente como a abordagem maciça da população local. De outro lado, as ditas ações “integradas de cidadania”, que se traduziram, na verdade, pela improvisação da prestação de serviços públicos inexistentes ou precariamente providos nesses locais (assistência odontológica, fornecimento de documentos, etc).

Mas não é apenas a periferia que convive com práticas de caráter notoriamente militar, voltadas à *intervenção* em territórios e sobre populações, acionando dispositivos de exceção, sempre sob o argumento da restauração da ordem e da prevenção da violência. No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, sobretudo em sua região central, tem-se assistido diuturnamente a medidas ostensivamente voltadas à higiene social, que promovem a *remoção* de populações “em situações de risco”, ou em “situações de vulnerabilidade” do espaço “saudável” da urbe: os usuários de drogas e os moradores de rua que insistem em evidenciar as mazelas do mundo social do qual também fazem parte, nos espaços visíveis da cidade.

Não por acaso tais ações têm, não raro, levado o nome de operações (*Operação Nova Luz, Operação Centro Legal, Operação Cracolândia*) qualificando seus alvos a partir da noção de *populações em situações de risco*. Veja-se que opera aqui uma pretensa inversão axiológica, porém puramente retórica, sobre o sujeito e a intervenção sobre ele realizada. Através de atributos pautados na *vulnerabilidade*, esses indivíduos não se constituem como *sujeitos de direitos*, e sim são atravessados por “situações de “risco”, sendo o risco ele próprio não uma qualidade atinente ao sujeito como o *perigo* (a *periculosidade*), mas o resultado de um cálculo de probabilidades, de modo a intensificar as possibilidades de *intervenção* não mais sobre indivíduos concretos, mas sobre *populações*, que são o resultado dessa multiplicidade de fatores e suspeições (CASTEL, 1983).

No caso das mencionadas operações, embora as *populações em situações de risco* não sejam definidas nos diferentes *programas* e normativas<sup>9</sup> que pretensamente respaldam essas intervenções, as “medidas” estratégicas para geri-las eficazmente sim, e elas combinam novamente ações ostensivas de vigilância e repressão (a abordagem e o eufemismo “encaminhamento”, seguido da efetiva prisão) com medidas de “proteção social”, cujo horizonte aqui desenhado é, no entanto, o de um suposto tratamento tutelar. Para as medidas constrictivas de liberdade, que são efetivadas independente de que um ato definido como crime lhes tenha precedido, são requisitadas as forças de ordem militarizadas para cumpri-las: a GCM e a Polícia Militar.

\*\*\*\*\*

Essas renovadas formas de controle e segregação urbanas não se configuram com exclusividade na experiência nacional, integrando em verdade um repertório de intensas mudanças vivenciadas em diversas sociedades contemporâneas, do Norte hegemônico ao Sul pós-colonial. No centro dessas transformações, o desafio de impor a vigilância às massas em contextos urbanos de intensa mobilidade (BIGO, 2009), numa nova fase de acumulação capitalista e num mundo predominantemente pós-disciplinar. Nesse contexto, ganham relevo medidas de controle social que visem à restrição da circulação de populações indesejáveis em espaços públicos e privados (BECKETT; HERBERT, 2008), detenções provisórias e dispositivos de monitoramento, ao invés das técnicas de incapacitação baseadas, por exemplo, no aprisionamento ou na internação prolongados.

Nodal a essas medidas de controle em “meio aberto” tem sido o recurso às práticas de exceção, autorizadas através de imperativos securitários que se constroem na contramão dos direitos e garantias individuais erigidos há anos pelos estatutos legais em sociedades democráticas. É nesse ponto que emerge uma miríade de projetos e técnicas de “vigilância e controle da vida cotidiana” que têm assinalado, nos dizeres de Graham (2010) o “novo urbanismo militar”, como a transposição da racionalidade militar (em sua atual *onisciência high-tech*) para dentro da “governança urbana”.

<sup>9</sup> Na esfera municipal, cita-se o *Programa de Proteção a Pessoas em situação de Risco*, instituído pela Portaria SMSU 105/2010 (secretaria municipal de segurança urbana), e as portarias 79/2010 e 105/2010 que regulamentaram o programa.

Tal fenômeno repercute na tradição nacional de intenso e remoto militarismo doméstico, como uma acumulação, mais precisamente como a combinação do novo com o velho, que produz efeitos ainda mais deletérios do ponto de vista de um horizonte democrático. Tem-se assim o contemporâneo sentido da militarização brasileira, como princípio organizador não apenas da gestão desses ilegalismos, mas das formas mais contemporâneas de governamentalidade.

## REFERÊNCIAS

- APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade. Notas para uma geografia pós-nacional. *Novos Estudos*, n. 49, p. 33-46, 1997.
- BARCELLOS, Caco. *Rota 66: a história da polícia que mata*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- BATIBUGLI, Thaís. *Polícia, democracia e política em São Paulo (1946-1964)*. São Paulo: Humanitas, 2010.
- BECKETT, Katherine; HERBERT, Steve. Dealing with disorder: social control post industrial. *Theoretical Criminology*, v. 12, n. 5, p. 5-30, 2008.
- BICUDO, Helio Pereira. *Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte*. 10. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- BIGO, Didier. Les micros logiques du controle dans la mondialisations. In: CHARDEL, P. A.; ROCKHILL, G. *Techonologies de controle dans la mondialisation: enjeux politiques, étiques et esthétiques*. Paris: Editions Kimé, 2009. p. 59-80.
- CASTEL, Robert. De la dangerosité au risque. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 47, n. 1, p. 119-127, 1983.
- ESTADO investe mais na PM e economiza com Polícia Civil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 abr. 2011.
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e segurança*. São Paulo: Alfa-Omega, 1973.
- FIGUEIREDO, Adherbal de Oliveira. *Tenente Galinha, caçador de homens: eu sou a lei*. São Paulo: Exposição do Livro, 1965.
- GRAHAM, S. *Cities Under Siege: the new military urbanism*. London: Verso Books, 2010.
- GROS, Frederic. *États de violence: essai sur la fin de la guerre*. Paris: Gallimard, 2006.

- HUGGINS, Martha K. O vigilantismo e o estado: uma vista para o sul e para o norte. *Revista da Polícia Militar de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 11, p. 18-39, 1992.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Ed. Alfa-ômega, 1975.
- MARTINS, Sérgio Mazina. Justiça e transição. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 18, n. 215, p. 2, out. 2010.
- PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e a crise política. O caso das polícias militares. In: PAOLI, Maria Celia et al. (Org.). *A violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 57-92.
- \_\_\_\_\_. *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos. Apontamentos para uma história das práticas de tortura no Brasil. *RBCCRIM*, n. 63, p. 277-308, nov./dez. 2006.
- SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César; SOUZA, Luis Antonio Francisco. *Aspectos comparativos das políticas de segurança em São Paulo em períodos de transição*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo (NEV/USP), 2010. Relatório de Pesquisa relativo ao ano de 2003 – Projeto CEPID 2 Construção das Políticas de Segurança e o Sentido da Punição, 1822-2000.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Construir a delinquência, articular a criminalidade: um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.
- TILLY, Charles. La guerre et la construction de l'État en tant crime organisé. *Politix*, v. 13, n. 49, p. 97-117, 2000.