

# Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil

Recebido: 03.05.13

Aprovado: 23.08.13

Luís Antônio Francisco de Souza\*

\* Professor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Marília. <lafraso@hotmail.com>.

Resumo: O Brasil não espantou totalmente todos os fantasmas de seu recente passado de regime de exceção. Ainda não houve o restabelecimento completo da normalidade democrática, não obstante a consagração dos princípios da democracia formal e do Estado democrático de direito. O país ainda não conseguiu levar, para parcelas importantes da população, os princípios de justiça, paz, desenvolvimento e equidade. O aparato estatal – particularmente polícia e justiça – ainda apresenta limitações em termos de controle social, transparência e efetividade. Diante de tantas incompletudes, enfrenta-se a escalada da violência, da criminalidade, do crime organizado e da desestrutura urbana. Como resposta aos problemas percebidos como urgentes, a jovem democracia brasileira apela para as instituições da segurança pública e, na falta e insuficiência destas, para as forças privadas de vigilância. As Forças Armadas, igualmente, são acionadas como garantidoras da ordem e da paz dentro do território e das comunidades. Estamos diante de uma tendência de militarização da segurança pública? Esta tendência é nova? Corresponde a que práticas e a que aspirações da sociedade brasileira globalizada? É o que se pretende discutir no presente artigo.

Palavras-chave: segurança, polícia, Polícia Militar, militares, Forças Armadas.

## Introdução

Per me si va nella città dolente,  
Per me si va nell'eterno dolore,  
Per me si va tra la perduta gente,  
[...]  
Lasciate ogni speranza, voi che entrate.  
*Dante Alighieri.*

**E**m agosto de 2010, o governo do presidente Lula sancionou lei que atribui poder de polícia às Forças Armadas. Os militares poderão fazer atividades policiais como revistar pessoas, veículos, embarcações, bem como deter pessoas consideradas suspeitas em áreas de fronteira. Forças militares brasileiras têm desempenhado papel na estabilização social e política do Haiti, presença reforçada em razão do terremoto que assolou o país em janeiro de 2010. Essas forças expedicionárias receberam treinamento de guerrilha e luta urbana nas favelas do Rio de Janeiro. A população urbana do país clama por intervenção militar nos morros e favelas dominados pelo tráfico de drogas e assolados pela violência de traficantes, milicianos e policiais. É importante notar que a privatização da segurança não é uma exceção à militarização, é, ao contrário, parte da tendência de disseminação das armas e do modelo da guerra ao inimigo interno, que envolve tanto o uso da força como

os mecanismos de gestão de ricos. Neste sentido, a gestão militar da segurança investe de forma territorial sobre o espaço urbano, quer como forma de gestão, quer como mecanismo de enfraquecimento do inimigo. As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) operam nesta margem limítrofe entre uma força militar de ocupação e uma estratégia de fragmentação do tecido urbano com vistas a quebrar o tráfico em sua organização espacial e, ao mesmo tempo, ganhar os moradores para a causa da pacificação e higienização do espaço urbano, em estado permanente de sítio. Houve participação do Exército, da Aeronáutica e da Marinha nas ações de retomada de território prévias à implantação das UPPs. Embora, no discurso, eles adotem modelo de polícia de proximidade, na prática incorporam à segurança a ocupação militarizada na gestão dos conflitos. As imagens são reveladoras, veículos blindados, helicópteros, grupos táticos militares e militarizados, ocupação estratégica e armas pesadas (Soares, 2000; Silva, 2008). Mais do que isto, no entanto, vemos a adoção do modelo de atuação, em várias agências públicas de caráter social, assistencial ou de saúde, da cidade ou da área ocupada, dentro da estratégia do estado de sítio ou da cidade em quarentena. As chamadas cracolândias são apenas a face mais visível de uma gestão militarizada do social no Brasil contemporâneo (Telles, 2010). As armas continuam a circular nas comunidades e a alimentar um mercado lucrativo e letal<sup>1</sup>.

1. Algumas destas tendências já haviam sido notadas por Cerqueira (2001), Mathias (2003), Fontoura (2005) e por Zaverucha (2005; 2010).

E a batalha judicial em torno da definição do crime de terrorismo está aberta no Congresso Nacional. As agências de segurança e de inteligência querem desempenhar papel de destaque no enfrentamento do problema. Abre-se a janela da atribuição de mais poderes a instituições pouco controladas pelos meios democráticos. A urgência da definição de terrorismo é colocada em razão dos grandes eventos no país. E os limites entre Forças Armadas, polícia, segurança e mecanismos privados de vigilância são obliterados. Neste sentido, nas duas últimas décadas, o país vem adotando de forma generalizada as guardas municipais uniformizadas, armadas, com comando militar e organizadas em linhas militarizadas. O Brasil tem investido menos em instituições permanentes e civis de segurança e mais em instrumentos de intervenção pontuais, cuja definição, identidade, estatuto jurídico e formas de controle são ambivalentes. A Força Nacional de Segurança é um exemplo de intervenção militarizada em situações de crise na segurança, como greves de policiais, conflitos entre forças policiais e milícias ou ataques por parte do chamado crime organizado. Nota-se também a presença cada vez mais significativa de profissionais das Forças Armadas e das polícias militares na gestão estratégica da segurança pública, começando pelas secretarias de segurança dos estados e dos municípios, passando pela gestão de setores mais distanciados da segurança, como gestão e zeladoria urbana, a exemplo da cidade de São Paulo na gestão Kassab. Os militares nunca deixaram o espaço da política e ainda ocupam posições importantes na burocracia estatal, nos três níveis de governo. Convém lembrar que esta não é uma tendência restrita ao Brasil, vários países estão organizando suas polícias de forma

militarizada, sempre com a justificativa da luta contra o terrorismo, contra o crime organizado transnacional ou contra o poderio de fogo das organizações criminosas (Nobrega Jr., 2010).

A Polícia Militar, principal corporação policial do país, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, é organizada militarmente e subordinada, em última instância, ao Exército brasileiro. A discussão mais evidente sobre a militarização refere-se à definição dos crimes cometidos pelos policiais militares, em funções de policiamento, como crimes militares e, portanto, como transgressões disciplinares, submetidas a um código, a um processo e a uma justiça militar próprios. As dimensões preocupantes deste quadro remetem ao Massacre do Carandiru, que somente após 20 anos, começou finalmente a ser julgado. Mas o julgamento não coloca em questão a situação de estado de exceção, em que a impunidade parece não apenas certa, mas aceita publicamente. A militarização da segurança pode ser componente importante do desrespeito aos direitos dos cidadãos e da violência que ainda é paradigma das ações policiais na sociedade brasileira?<sup>2</sup>

Embora as competências institucionais da polícia e das Forças Armadas sejam claramente diferentes, as zonas de fronteira sempre existiram e continuam existindo nos dias atuais. A polícia tem o papel de manter a ordem pública e a paz social, trabalhando contra o crime e na gestão dos conflitos sociais de forma permanente e com vigilância constante. Mas o Exército, de outra forma, tem a função de manter a soberania contra a agressão e intervenção de um inimigo externo. Neste sentido, as duas instituições pretendem garantir o monopólio estatal da força física por meio do uso legal, autorizado e proporcional das armas. Entretanto, embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora destas duas instituições, é importante ressaltar que a polícia é caracterizada pela ausência do uso sistemático da força enquanto o exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência. Além do mais, a doutrina, o armamento, a instrução e o treinamento da polícia e do Exército são necessariamente distintos. A polícia não deveria aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deveria ensinar ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos? Mas, em países como o Brasil, as competências policiais e militares não estão totalmente definidas. O país adotou um modelo de polícia que ainda está fortemente atrelado à defesa do Estado e não à defesa do cidadão. É um modelo híbrido no qual convivem uma polícia investigativa de caráter civil e uma polícia preventiva de caráter militar. No Brasil, “o processo de policiaização das Forças Armadas ocorre simultaneamente ao de militarização da Polícia” (Zaverucha, 2005: 19)<sup>3</sup>.

A militarização, de certa forma, frustrou as expectativas de adoção de diretrizes para uma segurança consentânea à democracia e aos preceitos fundamentais das liberdades

2. As instituições militares podem ser caracterizadas como instituições totais, desde que não façamos uso muito estrito do termo. Elas referem-se a um significativo fechamento em relação ao ambiente externo, processam mediante tensão entre mundo doméstico e institucional e entre mundo interno e equipe dirigente. Além disso, o “novato”, ao ingressar na instituição, passa a sofrer “uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do Eu. O seu Eu é sistematicamente, embora muitas vezes não intencionalmente, mortificado. Começa a passar por algumas mudanças radicais em sua carreira moral, uma carreira composta pela progressiva mudança que ocorrem nas crenças que têm a seu respeito e a respeito dos outros que são significativos para ele” (Goffman, 2001: 24).

3. Nos debates atuais sobre a definição de polícia e policiamento, não é mais e tão somente o uso da força que define a noção e a prática de polícia. A distinção entre polícia e Forças Armadas é feita na medida em que a primeira caracteriza-se pelo uso da informação,

pela interdição do uso sistemático da força, corporificada na arma de fogo e pelo contato com o cidadão, destinatário de seus serviços. A segunda caracteriza-se pelo monopólio da força, pelo uso da arma de fogo como modelo de dissuasão e de desativação das ameaças e pelo isolamento em relação ao contexto e ao entorno de sua atuação. Mas, na prática, há evidente *overlapping* (Bayley, 2001; Lima, 1995).

4. Autores e pesquisadores internacionais, não obstante, insistiam na adoção de modelos civis e de gerenciamento democrático da segurança mesmo após os ataques de 11 de setembro de 2001 (Bayley, 2006; Johnston & Shearing, 2003).

des e proteções do Estado de direito. O caminho para a profissionalização da polícia, assim como a vinculação das políticas de segurança pública aos influxos e demandas por equidade da sociedade brasileira mais ampla, está dividido entre governo democrático da segurança e a lógica da guerra, tão insistente entre aqueles que defendem o combate a terrorismo e a guerra às drogas, como modelo a ser seguido no país. Em razão disto, coloca-se o debate em torno da mudança de paradigma das guerras modernas e do papel dos exércitos e das armas na consecução de uma ordem global armada que ainda pretende defender fronteiras e fluxos de riquezas. Há um grande mercado local e global que se alimenta da lógica militar e da força. O dispositivo de segurança militarizada reforça estas tendências na medida em que apela para os símbolos de poder militar, para a metáfora da guerra permanente ao inimigo interno e para a necessidade crescente de recursos financeiros disponíveis, bem como para a suspensão de direitos para consecução de seus objetivos<sup>4</sup>.

## Guerra e sociedade punitiva

A guerra não é conjurada... uma frente de batalha perpassa a sociedade inteira, contínua e permanentemente.

*Michel Foucault* (1999: 58-59).

Nas discussões sobre poder, autoridade e soberania, Hannah Arendt tem papel destacado. A autora lembra que a paz incorporada à política como esfera pública não é resultado da guerra, do armistício entre países beligerantes, ela é construção social. Portanto, para a autora, e expandindo um pouco seus argumentos, as instituições da guerra são desmobilizadas em contexto de pacificação social, sendo substituídas por instituições jurídicas e civis. A ambiguidade entre forças militares e forças civis somente se amplia nos Estados totalitários, que introduzem o medo e o terror na lógica do poder (Arendt, 2009). A argumentação referente à constituição da sociedade civil pacificada e do monopólio da força por parte do Estado encontra significação mais ampla na teoria dos processos civilizadores, segundo a qual “o campo de batalha foi, em certo sentido, transportado para dentro do indivíduo” (Elias, 1990: 203). E, assim, a violência física fica confinada aos quartéis. A violência guerreira apenas irrompe ocasionalmente, já que é excluída da vida dos indivíduos, sendo atribuída a grupos de especialistas.

Na discussão que Foucault introduz, a questão não é a ampliação do poder do governo por meio da ameaça ou da eliminação física do súdito, autorizada pela lei. Na verdade, temos de pensar um *mais poder* em termos de gestão da vida de uma determinada população. O biopoder “se situa e exerce ao nível da vida, da espécie, da raça e dos fenômenos maciços de população” e seu papel principal “não é mais matar, mas investir sobre a vida” (Foucault, 1985: 129 e 131).

Ao pensar uma continuidade entre as pesquisas de Michel Foucault sobre a biopolítica, Giorgio Agamben (2004; 2004a) propõe a tese do estado de exceção que se torna permanente. No cerne da exceção soberana, opera o paradigma do campo de concentração e da ambiguidade da definição e dos limites à matabilidade. A figura do *homo sacer*, da vida nua, já havia sido apontada pela pesquisa antropológica, como afirma, por exemplo, Douglas (1976: 164): “em qualquer sistema social, pode haver algumas normas morais fortemente mantidas, cuja violação não pode ser punida.” Dando razão a Elias, é preciso prestar atenção à transformação que vem ocorrendo em nossa sociedade, segundo a qual, não obstante a estrita proibição e punição do assassinato de uma pessoa,

uma situação em que a morte dos outros, seja pelo Estado, pelo partido ou outro grupo, não só é socialmente permitida como explicitamente demandada (2001: 59-60).

Não por menos, no contexto dos estados de violência atuais, a morte pode o tempo todo deixar de ser caracterizada como crime sempre que a ameaça se torna evidente (Gros, 2006).

A guerra e as prerrogativas especiais atribuídas ao poder soberano, quando um Estado de sítio é declarado, pressupõem a suspensão do direito. Em situações definidas como de guerra, evidentemente, o direito não deixa de ser aplicado. Mas as condições de sua aplicação mudam drasticamente: não se trata mais de decretar a guerra para proteger ou ocupar um território e, em seguida, restabelecer o direito constitucional e as regras civis. Não se trata mais de colocar o inimigo externo fora da lei. Trata-se de usar o modelo da guerra nas relações civis e cotidianas, em Estados baseados no princípio da *rule of law* (Foucault, 1999). É a guerra civil permanente contra o inimigo interno. É a ativação do modelo da ocupação territorial, do ataque e do combate. Trata-se da morte, da prisão sem processo, da tortura como meios autorizados para garantir a vitória, a manutenção da ordem a qualquer preço. Mas a guerra também adota a lógica do risco, da redução de perdas e danos, da previsão, da contrainformação (Gordon, 1991). A guerra também se tornou estratégia de segurança e de gestão de riscos. A securitização da guerra acompanha a militarização da segurança. E as fronteiras, que antes já não eram tão bem definidas, perderam a transparência e o verbo combater pode ter muitas significações problemáticas (Gros, 2006).

Os espaços limítrofes aumentam nesta nova configuração em que a guerra e a segurança se confundem. Agora podemos falar de Estados de violência. A guerra atual é indefinidamente perpetuada, privatizada, e tem os civis como suas principais vítimas. Aumenta o poder de morte. Mas ele depende de decisões técnicas, depende do programa de computador e não de uma ética marcial. Foucault (1999) já havia apontado que a morte tornou-se mortalidade e, portanto, passível de cálculo de

risco profissional. A milícia, a organização militar e a segurança desempenham um trabalho planejado e previsível: cumprem uma missão sem ódio nem paixão (Gros, 2006). O massacre tornou-se rotineiro e quase necessário.

No mundo contemporâneo, podemos dizer sem errar que o poder emana do povo, a autoridade é depositada no soberano via Constituição e todo ato político corresponde à lei prévia. Embora a discussão ainda possa atrair um sem-número de considerações técnicas e políticas voltadas para a legitimidade dos atos públicos, a questão que resta a ser debatida é como este poder pode encontrar sustentação e respaldo num corpo especializado que, em última instância, promove uma guerra continuada. A burocracia articula-se a um modelo de autoridade legítima que requer exercício extrajurídico (Agamben, 2011). As forças de combate militarizado, parte permanente da burocracia estatal, ritualizam o poder, pelo uniforme, pela hierarquia e pela ostentação de força e unidade. O poder é reforçado sempre que a ação militar é requerida. O uniforme e a disciplina militar reforçam a mística do poder. Uma discussão sobre o caráter litúrgico, glorioso (Agamben, 2011), cerimonial (Goffman, 2001), esplendoroso (Foucault, 1999) e purificador (Douglas, 1976) do poder precisaria ser feita. Inquietante que muitos jovens de comunidades segregadas do Brasil desejam seguir carreira militar. O militarismo parece compor o centro do atual estado de exceção. O estado de sítio não está mais claramente definido pelo espaço, pelo tempo ou pela duração delimitada de uma ameaça que deve ser conjurada. Ele pode ser considerado o fundamento da ordem política contemporânea (Agamben, 2004; Gros, 2006).

O poder nas sociedades contemporâneas, portanto, está articulado em torno de um dispositivo que funde a gestão do risco e a estratégia guerreira. Foucault tem razão ao definir que o alvo do poder não é a morte, mas a mortalidade. Mas o que podemos falar sobre a morte como alvo último, final e ao mesmo tempo evitável na configuração das sociedades contemporâneas, marcadas pelo discurso da paz, dos direitos humanos e da minimização das mortes em conflitos externos e internos? A morte foi normalizada. “E, nessa medida, é normal que a morte, agora, passe para o âmbito privado e do que há de mais privado” (Foucault, 1999: 296). Agora, podemos dar razão a Elias, segundo o qual nunca

antes na história da humanidade foram os moribundos afastados de maneira tão asséptica para os bastidores da vida social; nunca antes os cadáveres humanos foram enviados de maneira tão inodora e com tal perfeição técnica do leito de morte à sepultura (Elias, 2001: 30-31).

Que saberes são estes que autorizam, nas sociedades jurídicas contemporâneas, a aceitação da morte e da mortalidade como parte do jogo pela proteção à vida? Um dos componentes destes saberes está ligado não apenas à pretensão de certa preeminência dos militares na gestão da força e dos riscos, mas também na gestão da

vida e da morte, o que envolve certamente uma discussão mais aprofundada sobre as táticas, a sacralidade e a ritualização do poder punitivo em nossas sociedades. O dispositivo militar funda novas fronteiras, porosas e imprecisas. A gestão de risco, o enfrentamento violento e a morte estabelecem limites flutuantes e porosos.

As guerras já não se travam em nome do soberano a ser defendido; tratavam-se em nome da existência de todos; populações inteiras são levadas a destruição mútua em nome da necessidade de viver. Os massacres se tornaram vitais. Foi como gestores da vida e da sobrevivência dos corpos e da raça que tantos regimes puderam travar tantas guerras, causando a morte de tantos homens. E, por uma reviravolta que permite fechar o círculo, quanto mais a tecnologia das guerras voltou-se para a destruição exaustiva, tanto mais as decisões que as iniciam e as encerram se ordenaram em função da questão nua e crua da sobrevivência... O princípio: poder matar para poder viver, que sustentava a tática dos combates, tornou-se princípio de estratégia entre Estados; mas a existência em questão já não é aquela – jurídica – da soberania, é outra – biológica – de uma população. Se o genocídio é, de fato, o sonho dos poderes modernos, não é por uma volta, atualmente, ao velho direito de matar; mas é porque o poder se situa e exerce ao nível da vida, da espécie, da raça e dos fenômenos maciços de população (Foucault, 1985: 129).

O governo da população e a gestão da vida correm paralelamente à aceitação dos custos altos das mortes como estratégia de segurança. As sociedades ocidentais, na esteira do desmantelamento do Estado de bem-estar social, têm investido no modelo de controle social pelo encarceramento, pela vigilância e pela liquidação de direitos, o que reforça a obsessão por segurança e por punição (Wacquant, 1999).

Neste sentido, toda uma indústria do crime e da insegurança emerge e se alimenta dos altos níveis dos riscos do capitalismo globalizado. Esta nova configuração daquilo que alguns autores chamam de modernidade tardia tem impacto no emprego e no mercado de trabalho, no crime organizado transnacional, na estrutura das cidades e no meio ambiente (Giddens, 2000). Elementos de controle social *high-tech* começam a se tornar parte da paisagem social e mesmo as novas “cidades globais inteligentes” só são possíveis na confluência do aumento dos gastos públicos com gestão da segurança e privatização dos serviços de vigilância, monitoramento e gestão da informação (Beck, 2010; Bauman, 1999; 2003).

David Garland (2008) e Loïc Wacquant (2008) demonstram que há uma crise sem precedentes do sistema penal. Ocorreu a expansão das estratégias de controle do crime na modernidade tardia que conciliam as respostas ao crime na direção do endurecimento da pena e disseminação de mecanismos sutis de controle social. Esta é uma sociedade com altas taxas de criminalidade, com desinvestimento público

5. Observa-se o apoio ao controle social disseminado e à adoção punições mais duras, no Brasil e em vários outros países (Caldeira, 2001; Wacquant, 1999).

em políticas sociais e com a sensação de que as instituições tradicionais da área da justiça criminal não funcionam. Há o declínio do ideal de reabilitação, endurecimento das punições, reinvenção da prisão, expansão da infraestrutura da prevenção e repressão do crime, comercialização do controle do crime e disseminação de técnicas eletrônicas de vigilância<sup>5</sup>. Estas características não entram em contradição com o modelo militarizado da segurança. A punibilidade dos pobres, o crescimento da população carcerária e a vigilância eletrônica são extensões da guerra por outros meios.

## Reforma policial

Nunca antes as pessoas morreram tão silenciosa e higienicamente como hoje nestas sociedades, e nunca em condições tão propícias à solidão.

*Norbert Elias (2001: 98).*

A segurança interna dos Estados nacionais, no mundo ocidental, foi construída como extensão do militarismo. As forças de vigilância e o policiamento rural e urbano foram extensão das funções das organizações militares. A segurança interna pode ser compreendida como extensão da guerra pelos meios da violência, mas também por outros meios, como é o caso da Justiça. A definição do papel do Estado na segurança interna certamente procedeu-se de forma paralela à noção de segurança interna como ausência de beligerância entre países. Os inimigos internos foram, num primeiro momento, definidos a partir dos inimigos externos (Brewer, 1996; Bayley, 2001). Este processo, que teve origem nos séculos XVI, XVII e XVIII, mudou profundamente de figura quando emergiram novas noções de polícia, de razão de Estado e de governo. A partir de então, a gestão da vida no interior do território do Estado ganha um grau maior de complexidade. Tratava-se, portanto, de gerir o movimento e a produção de uma população e não mais de repressão de inimigos políticos. O modelo da gestão governamental impõe-se ao modelo político-jurídico da soberania. E o novo teatro da guerra é a cidade, não a cidade que precisa ser conquistada, sitiada e invadida. Agora o alvo é a gestão da cidade em seu interior, em suas ruas, praças e locais de circulação (Foucault, 2008; Gros, 2006).

A divisão de funções policiais começa a se dar entre policiamento militarizado e policiamento como gestão política da população. As guarnições militares, estacionadas em várias regiões do território, começam a dividir suas atribuições com a polícia que neste momento era parte da estrutura judicial. Basicamente este é o modelo francês que será exportado para vários países após a era napoleônica: *gendarmarie* e polícia nacional. E a *gendarmarie* cada vez mais assumirá a função de policiamento armado e preventivo e, gradualmente, assumirá um papel destacado



na gestão governamental (Foucault, 2008; Dieu, 1993). O modelo anglo-saxão, baseado na *common law*, é uma experiência diversa, a polícia é considerada como extensão da comunidade, os policiais são cidadãos jurados e armados que cumprem mandato comunitário, o policiamento é a forma local de autovigilância. Nos séculos XVII e XVIII, os ingleses não aceitavam a presença da polícia como exército aquartelado. Esta situação muda em parte com a criação da Polícia Metropolitana de Londres (1829). Referência para as polícias modernas, criadas durante o século XIX e XX, a Polícia Metropolitana será composta por policiais civis, uniformizados, sem uso de armas de fogo, voltados para o controle da ordem pública, de forma permanente, contínua e estratégica. Ao invés do policiamento dar-se, como no modelo continental, em situações casuais, com o uso de companhias ou grupos de homens armados percorrendo aleatoriamente o espaço social em busca de malfeitores, o famoso *bobby* inglês percorre seu setor de policiamento diuturnamente, conhecendo os moradores e os problemas locais e construindo a confiança entre governo e cidadãos, naquilo que os especialistas chamaram de *policing by consent*. Este modelo de polícia urbana, civil e uniformizada, disseminou-se pelo mundo anglo-americano e aos poucos passou a ser referência para o policiamento civil em todos os Estados modernos (Reiner, 1992; Waddington, 1999).

No Brasil, em 1969, a ditadura militar extingue a Guarda Civil e incorpora seus homens à Força Pública, que passa a ser denominada de Polícia Militar, por meio do Decreto-Lei n.º 667/1969, modificado pelo Decreto-Lei n.º 1.072/1969. A Polícia Militar passa a ter competência exclusiva pelo policiamento ostensivo, sendo vedada a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados. A partir deste momento, a Polícia Militar é considerada efetivo de reserva do Exército<sup>6</sup>, subordinada a um general da ativa, uma vez que o posto máximo da hierarquia da Polícia Militar será de coronel, posição que dá aos policiais o direito de assumir comandos, incluindo o comando-geral da força. Com a criação da Polícia Militar, as diferenças entre o policiamento fardado e civil se acirram e o isolamento dos policiais se acentua, já que a doutrina de segurança nacional, um dos pilares institucionais do militarismo brasileiro, preconizará o distanciamento entre cidadania e segurança pública, com restrições importantes entre o contato da “família policial militar” e sociedade mais ampla. Neste período também são criadas algumas das organizações policiais militares que terão importante papel na repressão política e na montagem da máquina de exceção do Estado brasileiro: a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar (Rota) e o Batalhão de Choque. A Rota, tropa de elite do militarismo autoritário, terá em suas contas as maiores taxas de letalidade policial do período e, mesmo hoje, ainda ostentam alto grau de violência em suas ações. O batalhão de choque teve e ainda tem papel de destaque no controle de multidões, greves e manifestações públicas, sendo conhecido por sua terrível participação no Massacre do Carandiru, em 1992 (Battibugli, 2007; Zaverucha, 2005).

6. Esta situação existe desde a Constituição de 1934. Mas os mecanismos de controle do Exército sobre as forças policiais serão aprimorados e centralizados a partir da ditadura (Zaverucha, 2010). A Constituição de 1988 manteve as forças policiais como estruturas militares, submetidas ao controle do Exército, criando uma duplicidade de comando entre governadores e comando do Exército.

A responsabilidade pelas forças policiais brasileiras, com exceção da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia dos Portos, é dos estados federados. As polícias respondem aos governadores dos estados. As assembleias legislativas estaduais são responsáveis pela definição de seus regulamentos, da aprovação dos efetivos, do orçamento e das principais funções legais das forças policiais, mas os comandantes e os delegados-gerais têm importante autonomia para definir suas prioridades e políticas. A destinação de recursos e de efetivos, bem como sua distribuição geográfica não ocorre na área pública. Decorrem, ao contrário, das interferências e dos acordos políticos com as localidades. Os números de distribuição de efetivos não são publicizados na nova democracia brasileira, não obstante o governo federal ter feito esforços no sentido de introduzir outras racionalidades no sistema, a partir da criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e do Sistema de Informações sobre Segurança (Infoseg). Mas, como a segurança no Brasil ainda é vista como questão de Estado, a definição da agenda é obscura e inconsistente, com uma racionalidade de política pública. De toda forma, até a ditadura militar, não se considerava a segurança pública como matéria constitucional. Em 1946, a segurança aparecia como “segurança interna e manutenção da ordem”; em 1967, esta ordem é invertida “manutenção da ordem e segurança interna” e, em 1969, a função das polícias militares passa a ser a manutenção da ordem pública, o que é mantido na Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição cidadã, que constitucionaliza o modelo tripartite da estrutura policial brasileira: Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar, com as Forças Armadas como garantia de que o sistema não ultrapassará seus limites (Fontoura *et alii*, 2009; Pinheiro & Almeida, 2003).

Grupos de pressão mantêm essa estrutura intacta na medida em que não permitem que propostas de unificação e integração mais ousadas do sistema prosperem no Legislativo brasileiro. Em razão desta dificuldade, o governo federal parece ter tomado a decisão de não confrontar o “sistema” ao apontar para a elaboração compartilhada, por meio de consultas públicas, com estados, municípios, agências policiais e entidades da sociedade civil de um plano nacional de segurança pública. De toda forma, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, vai dedicar um capítulo à segurança pública. E como bem observa Zaverucha (2010), a segurança pública e a segurança nacional foram colocadas pelo constitucionalista no mesmo arcabouço, reproduzindo a confusão mesmo no período posterior à ditadura: “a Constituição de 1988 nada fez para devolver à polícia civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar”, o que contribuiu para que hoje esteja “consolidada a militarização da área civil de segurança” (Zaverucha, 2005: 75-76). Muito difícil romper com esta tradição de uma percepção militarizada e punitiva da segurança pública (Muniz, 2001), pois não houve transição, mas plena continuidade (Pinheiro, 1991).

Sob o influxo do chamado narcotráfico, do contrabando de armas e de bens, do tráfico de pessoas e do terrorismo, a política norte-americana tem insistido na intervenção direta nos países produtores de drogas, por meio de uma forte militarização do combate, com emprego de armas, helicópteros, técnicos especializados em guerrilhas, pessoal com formação militar etc. Paralelamente à corrida armamentista no continente, a militarização da segurança torna-se tema da pauta política nos debates eleitorais: controle de fronteiras, fortalecimento dos comandos do Exército nas áreas de passagem e de fluxo de pessoas e bens, equipamentos eletrônicos de vigilância, investimentos em equipamentos e renovação das frotas terrestres e aéreas. As nações indígenas e os remanescentes de quilombos veem seus direitos históricos à terra e ao desenvolvimento sustentável, com a manutenção de suas culturas distintas e únicas, serem condicionados à lógica da segurança nacional, da integridade e indivisibilidade do território. Os movimentos sociais, particularmente os Sem-Terra, são vistos como ameaças ao Estado e, portanto, são monitorados de perto pelas polícias e pelo setor de inteligência do exército nacional. As demandas sociais e políticas esbarram em considerações de segurança estratégica.

As pesquisas de opinião mostram que o Exército e os bombeiros estão entre as instituições que a população brasileira mais deposita confiança. Ainda hoje, parte importante da opinião pública acredita que o Exército pode resolver o problema do crime e da insegurança urbana. Historicamente, o militarismo tornou-se forte tradição nacional, reforçado pela ditadura militar, sendo que se destaca nos estados de fronteira, da fronteira sul particularmente, e no estado de São Paulo, com sua imponente Polícia Militar (Nobrega Jr., 2010). O que vemos, portanto, é uma penetração do militarismo no dispositivo da segurança. Ocorreu uma tentativa de reforma, modernização e regionalização do sistema punitivo, com consequente aumento do encarceramento como dispositivo de gestão dos ilegalismos e crescimento dos gastos em segurança (Telles, 2010). Observamos o crescimento da segurança privada e da segurança pública militarizada. Vemos a persistência de altos índices de violações de direitos humanos, com forte vulnerabilidade social da juventude. Nos últimos anos, os municípios assumiram mais seu papel na segurança, efetivando convênios com a Polícia Militar, criando secretarias de segurança, conselhos de segurança, no mesmo momento em que os conselhos de direitos estão em crise. Os municípios criam guardas municipais e pretendem que elas sejam armadas (Sento-Sé, 2005). As polícias resistiram às mudanças e continuam sendo caracterizadas pela violência, pelas mortes e pela corrupção. As polícias interferem nas questões sociais, junto aos jovens, às populações urbanas e em movimento: escolas, toques de recolher, controle de bares e comércio informal, drogas. Subprefeituras e administrações municipais estão sendo geridas por policiais militares reformados.

A I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg, 2009) colocou em debate a desmilitarização das polícias. As diretrizes aprovadas propõem a desmilitarização das polícias. As propostas de mudança seriam:

- a. desconstitucionalizar o modelo de segurança;
- b. regulamentar o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal, para a racionalização das atividades e sua distribuição entre as instituições policiais;
- c. desmilitarizar as polícias;
- d. implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica.

Além disso, debate-se a ampliação do papel das guardas municipais para que passem a desempenhar funções de proteção do cidadão e de policiamento ostensivo, nos moldes das polícias de proximidade (Moraes, 1996; Zaverucha, 2010).

## Considerações finais

O último inimigo a ser destruído é a morte.  
*Primeira Epístola aos Coríntios, 15.26.*

Não há mais guerra e paz, mas intervenção e segurança. As mudanças cruciais no mundo pós-queda do muro de Berlim e fim da Guerra Fria implicam na intervenção em outros países ou na ordem interna de determinado país. A intervenção é um mecanismo essencialmente militar, é a ponta armada de um dispositivo geral de segurança. A segurança não é essencialmente militar, pressupõe proteção, os meios para atingir a proteção e a condição das pessoas protegidas que são tomadas em sua condição de seres vivos. A segurança, neste novo contexto, pressupõe a minimização dos riscos, mas não dispensa os custos da morte. Os estados de violência recomendam a vigilância de cada um e a multiplicação dos limites territoriais. A segurança pública torna-se supraestatal e a guerra, local (Gros, 2006).

A partir dos anos 1990, houve um renovado ânimo para discutir o modelo de polícia no Brasil, a partir da proposta de unificação das duas polícias estaduais. Mas o debate chegou a um *dead-end*. O modelo de Polícia Militar continua fortemente atrelado à ideia de segurança nacional. As metáforas cotidianas ligadas à segurança são ainda militares: combater o crime, eliminar e derrotar o inimigo. O controle da droga e das armas ainda tem conexão com o modelo militarizado. As polícias no Brasil são fortemente militarizadas e apresentam indicadores maiores de violência policial e de isolamento institucional. O militarismo, além de colocar a segurança como problema de Estado e defesa da soberania, reforça a dimensão policialesca

de combate violento ao varejo do crime. O limite ainda é que a estrutura policial no país está constitucionalizada e qualquer mudança envolve muito esforço sem garantias. Por isso, muitos pesquisadores estão pensando mais em mudar sutilmente a instituição por dentro e não sua doutrina de segurança nacional, incluindo direitos humanos e disciplinas policiais e de ciências humanas na formação do policial militar, aumentando a exigência de escolarização dos policiais e tentando introduzir novas ideias sobre segurança no debate nacional. Em síntese, o Brasil pode escolher vários caminhos para mudar a segurança pública e a desmilitarização pode ser um caminho.

Mas, o presente artigo pretendeu mostrar que a militarização é um fenômeno mais amplo e refere-se tanto à adoção de modelos, doutrinas, procedimentos e contingentes militares em atividades de natureza civil, quanto à mudança na configuração das guerras contemporâneas e ao papel das Forças Armadas. E, neste sentido, podemos fazer um esforço de sumarização e caracterizar o dispositivo militarizado de segurança a partir de seis aspectos articulados:

1. Nova configuração contemporânea em que a guerra incorpora elementos da sociedade de risco.
2. As Forças Armadas assumem papéis de policiamento cotidiano.
3. As Forças Armadas penetram na organização interna das polícias e da segurança.
4. A estrutura e a organização das polícias continuam sob o modelo, a lógica e a disciplina militares.
5. O modelo da guerra e do combate é adotado como lógica operacional geral.
6. Uma estética da guerra confunde-se com a segurança, colocando a morte violenta do oponente como resultado necessário e passível de gestão.

Neste dispositivo, portanto, “todas as margens são perigosas” (Douglas, 1976: 149). As margens, como a violência que emerge da ausência de um rito sacrificial, apontam para rituais seculares que “foram esvaziados de sentimento e significado (Elias, 2001: 36).” Diante da perda da significação e da violência banalizada, precisamos, portanto, seguir a recomendação de Foucault e inverter a proposição de Clausewitz: a política é a extensão da guerra por outros meios. As relações de poder estão encontrando sua ancoragem na guerra. O poder político insere estas relações nas instituições e as armas tornam-se os verdadeiros juízes (Foucault, 1999: 22-23)<sup>7</sup>. Em outros termos, já que o militarismo, além de representar o modelo de um Estado de exceção, abre-se

7. Ainda precisaríamos colocar o problema da relação entre poder e verdade, entre práticas sociais e domínios de saber, segundo Foucault. Há um saber militar? Seja lá o que for este saber, uma das tendências é a valorização de cursos superiores e de aperfeiçoamento para as polícias e, nos quadros destes cursos, há a presença de militares e policiais militares. Em princípio, não é o direito, talvez seja o campo em que estratégias e norma se cruzam e se tornam indistintas.

para toda uma ritualística fúnebre, que potencializa a morte impune, o dispositivo de segurança é também um dispositivo de punição e de morte.

*Abstract: Brazil has not surpassed its ghosts from the past experience of dictatorship. The democratic normality is not been fully accomplished, in spite of the formal democracy and the rule of law consecration. The country was not capable to foster the principles of justice, peace, development and equity to the most poor. The state apparatus, mainly police and justice, still restricted in terms of social control, accountability and effectiveness. In front of so many challenges, it is seen the rise on violence, criminality, organized crime and urban disarray in Brazil main cities. Facing emerging problems, the Brazil young democracy appeals to public and to private security agencies. The armed forces, as well, are called upon in order to maintain order and peace within territory and community boundaries. Are we facing a trend of militarization of public security? Is this trend a new one? Which aspiration of Brazil's globalized society is it related to? That discussion is the main goal of the present article.*

*Key-words: security, police, military police, military, armed forces.*

#### Referências bibliográficas

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

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

———. *O reino e a glória. Uma genealogia teológica da economia e do governo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARENDDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

———. *Comunidade. A busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BATTIBUGLI, Thais. *Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BAYLEY, David. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001.

———. *Changing the guard. Developing democratic police abroad*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BREWER, John D. *et alii. The police public order and the State*. London: MacMillan Press, 1996.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp; Editora 34, 2001
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Remilitarização da segurança pública: A Operação Rio. In: CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma ilusão. O sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- DIEU, François. *Gendarmerie et modernité*. Paris: Montchrestien, 1993.
- DOUGLAS, Mary. *Pureza e perigo*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- ELIAS, Norbert. Apontamentos para uma teoria de processos civilizadores. In: ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*, v. II. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- . *A solidão dos moribundos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- FONTOURA, Natália O. et alii. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Vinte Anos de Constituição Federal*. v.3, n. 17. Brasília: Ipea, 2009.
- FONTOURA, Paulo Roberto C. T. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- . *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes. 1999.
- . *História da sexualidade: a vontade de saber*. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado. O que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- GORDON, Colin. Governmental rationality: an introduction. In BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (Eds.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press. 1991.
- GROS, Frédéric. *États de violence. Essai sur la fin de la guerre*. Paris: Galimard, 2006.
- JOHNSTON, Les; SHEARING, Clifford. *Governing security. Explorations in policing and justice*. New York; London: Rutledge, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *A militarização da burocracia. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

MORAES, B. B. (Org.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Maegart, 1996.

MUNIZ, Jacqueline. *A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação profissional*. Center for Hemispheric Defense Studies, 2001. <<http://www.comciencia.br/entrevistas/jacquelinemuniz.htm>>. Acesso em: Jan. 2013.

NOBREGA Jr. José Maria Pereira. A militarização da segurança pública. Um entrave para a democracia brasileira. *Revista Sociologia e Política*, v. 18, n. 35, p. 119-130, Fev. 2010.

PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista de Sociologia da USP*, n. 45, p. 45-56, Mar./Maio 1991.

PINHEIRO, P. S.; ALMEIDA, Guilherme Assis. *Violência urbana*. São Paulo: Publifolha, 2003.

REINER, Robert. *The politics of the police*. 2. ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1992.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Luiz A. Machado. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Faperj; Nova Fronteira, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo; RAMOS, Silvia; ROLIM, Marcos. *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça; Senasp, 2009.

TELLES, Vera da Silva. *As cidades nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*. Paris, Éditions Raisons d'Agir, 1999.

———. The militarization of urban marginality: lessons from the Brazilian metropolis. *International Political Sociology*, v. 2, p. 56-74, 2008.



WADDINGTON, P. A. J. *Policing citizens: authority and rights*. London: UCL Press, 1999.

ZAVERUCHA, J. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

———. A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas. In: LIMA, Roberto Kant *et alii*. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*, v. II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.